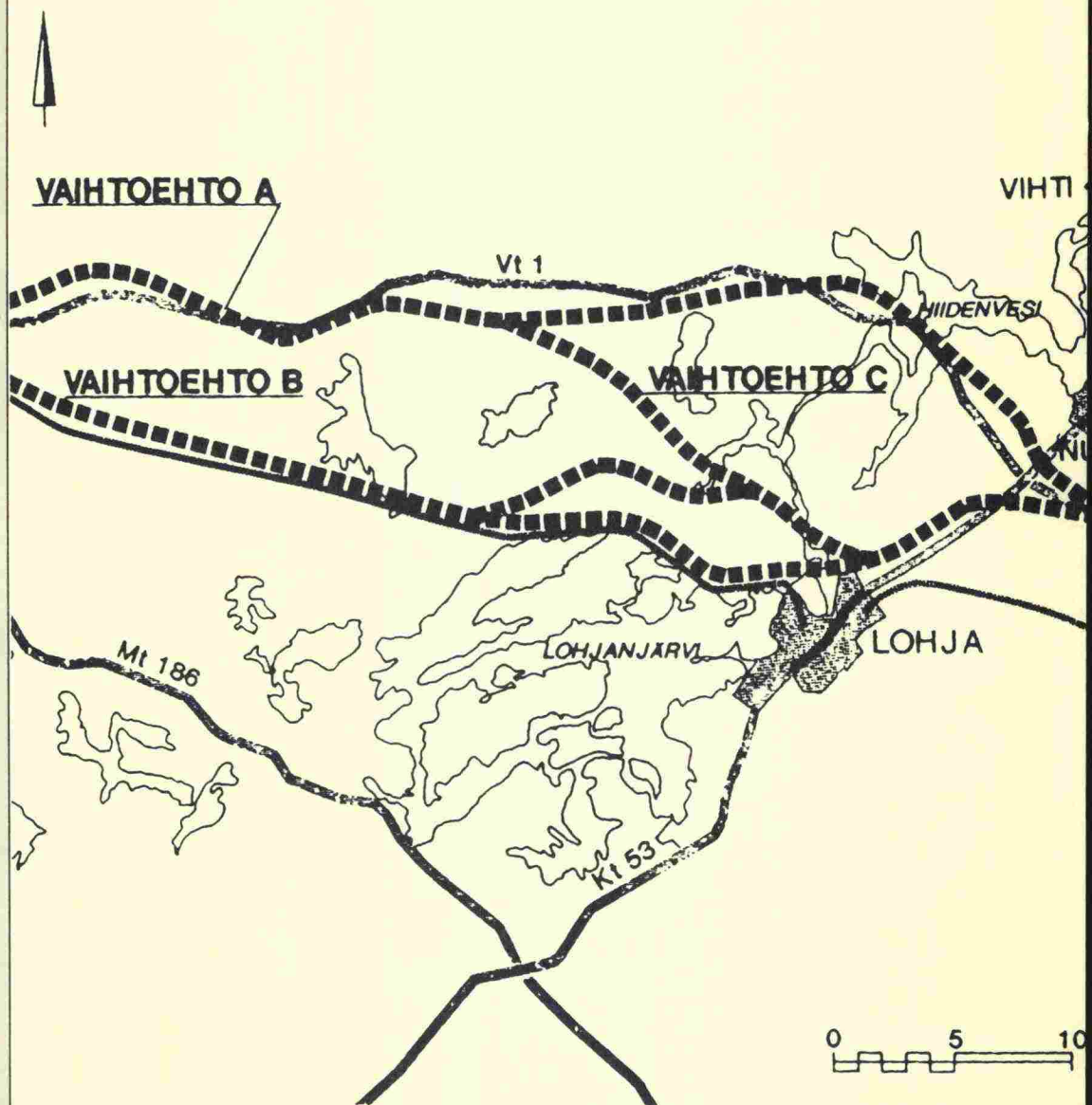


Tielaitos

Markku Lehtonen

Kansalaisten osallistuminen tiensuunnitteluun

Muurla-Lohjanharju vaihtoehtoselvityksen arviointi



Tielaitoksen
selvityksiä
36/1991

Helsinki 1991

Tiehallitus
Kehittämiskeskus

Tielaitoksen selvityksiä
37/1991

Markku Lehtonen

Kansalaisten osallistuminen tiensuunnitteluun

Muurla-Lohjanharju vaihtoehtoselvityksen arviointi

Tielaitos
Tiehallitus, Kehittämiskeskus

Helsinki 1991

ISBN 951-47-4981-2
ISSN 0788-3722
TIEL 3200034
Valtion painatuskeskus
Helsinki 1991

Julkaisua myy
Tiehallitus, painotuotevarasto

Tielaitos
Tiehallitus
Opastinsilta 12 A
PL 33
00521 HELSINKI
Puh. vaihde (90) 1541

Lehtonen, Markku: Kansalaisten osallistuminen tiensuunnitteluun - Muurla-Lohjanharju vaihtoehtoselvityksen arviointi [Medborgarsamverkan i vägplanering - bedömning av alternativutredningen Muurla-Lojoåsen]. Helsinki 1991, Tiehallitus, kehittämiskeskus, Tielaitoksen selvityksiä 36/1991, 42 s.+ liitt.3 s. ISBN 951-47-4981-2, ISSN 0788-3722, TIEL 3200034

Asiasanat pääsuuntaselvitys, osallistuminen, päätöksenteko, suunnitteluteoria

Tiivistelmä

Työssä tarkasteltiin Turku-Helsinki tieyhteyksien vaihtoehtoselvitystä välillä Muurla-Lohjanharju osallistuvan suunnittelun näkökulmasta.

Tielaitoksen aiempaan suunnittelukäytäntöön verrattuna vaihtoehtoselvityksen laadinta edusti sangen avointa ja kansalaisia kuuntelevaa linjaa. Todellisesta vuorovaikutuksesta jäätiin kuitenkin vielä kauas. Syitä tähän olivat pitkälti kokemattomuudesta johtuneet virheet uusien menetelmien käytössä sekä tiedotustilaisuuksien riittämättömyys keinona avoimelle suunnittelulle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suunnittelu- ja johtoryhmän jäsenten suunnittelunäkemys näyttäisi olevan osittain ristiriidassa osallistuvan suunnittelun periaatteiden kanssa. Sektoroituneet hallinto- ja koulutusjärjestelmämme tarjoavat huonot edellytykset osallistuvalla suunnittelulla. Mikäli osallistumista halutaan edistää, on pyrittävä sektorirajoja ylittävään yhteistyöhön ja edistettävä monipuolista ja monitieteistä suunnittelijakoulutusta.

Sammanfattning

Alternativutredningen på sträckan Muurla-Lojoåsen för vägförbindelserna Åbo-Helsingfors har bedömts ur planeringssamverkans synvinkel.

Jämfört med vägverkets tidigare praxis kännetecknas alternativutredningen av en synnerligen öppen och medborgartillvänd linje. Verklig samverkan har dock inte på långt när nåtts. Detta beror till stor del på oerfarenhet i bruk av nya metoder samt på att informationstillfällen inte räcker till som sätt att nå målen för öppen planering.

Medlemmarna i planerings- och ledningsgrupperna verkade ha en planeringssyn, som delvis står i konflikt med principerna för öppen planering. Våra sektorindelade administrativa och utbildningssystem skapar dåliga förutsättningar för planeringssamverkan. Om man vill befrämja samverkan, måste man sträva till samarbete utöver sektorgränserna och stärka en mångsidig och tvärfacklig planerarutbildning.

Esipuhe

Tielaitoksen suunnitteluohjeiden mukaan suunnittelussa on pyrittävä avoimuuteen, osallistumiseen ja vuorovaikutteisuuuteen. Ensimmäisiä avoimemman suunnittelutavan kokeiluja oli vuonna 1987 TVL:n Uudenmaan piirin toimeksiannosta käynnistynyt Turku-Helsinki tieyhteyskysien vaihtoehtoselvitys välillä Muurla-Lohjanharju.

Tämän selvityksen tarkoituksena on tarkastella vaihtoehtoselvityksen tekoa osallistuvan suunnittelun kannalta. Tavoitteena on edistää suunnittelun kehittämistä entistä avoimemmaksi, vuorovaikutteisemmaksi ja osallistumista edistäväksi. Tästä syystä suunnittelu- ja johtoryhmän jäsenten ja suunnitteluun tavalla tai toisella osallistuneiden ihmisten lausuntoja on pyritty käsittelemään ryhmää edustavina mielipiteinä eikä yksittäisten henkilöiden kannanottoina.

Työssä on haastateltu hankkeen johto- ja suunnitteluryhmän jäseniä sekä suunnittelun aikana järjestettyihin yleisötilaisuuksiin osallistuneita kansalaisia. Hankkeessa konsulttina toimineesta Suunnittelukeskus Oy:stä on lisäksi saatu suunnitteluun liittyvää kirjallista materiaalia. Uudenmaan tiepiirissä DI *Ronald Westermarck* on selvittänyt suunnittelutyön kulkua ja taustaa.

Selvityksen on tiehallituksen kehittämiskeskuksessa laatinut opinnäyte-työnään mmyö *Markku Lehtonen* ja työtä on ohjannut arkkitehti *Anders HH Jansson*. MMK *Antti Leskinen* Helsingin yliopiston maankäytön ekonomian laitokselta on esittänyt raportin laadinnassa useita hyödyllisiä ehdotuksia. Kehittämiskeskus julkaisee selvityksen osana ympäristön tehtäväalueen projektia "Tielaitoksen asema yhteiskunnassa", keskustelun ja kehittämisen virikkeeksi.

Helsingissä syyskuussa 1991

Tiehallitus
Kehittämiskeskus

Sisältö

TIIVISTELMÄ	3
ESIPUHE	5
SISÄLLYSLUETTELO	6
1 OSALLISTUMISEN PERUSTEET	7
2 SUUNNITTELUNÄKEMYS, VERTAILUMENETELMÄT JA OSALLISTUMINEN	8
3 TILANNEANALYYSI ERITTELEVÄNÄ VERTAILUMENETELMÄNÄ	10
4 MUURLA-LOHJANHARJU VAIHTEHTOSELVITYS	13
5 OSALLISTUMISEN ARVIOINTI	18
5.1 Osallistujien valinta	18
5.2 Osallistumisen vaiheet ja ajoitus	20
5.3 Menetelmät	22
5.4 Ajankäyttö	24
5.5 Reiluus	25
5.6 Kustannukset ja niiden jako	26
5.7 Joustavuus	27
5.8 Osallistumisen aste ja menetelmän suhde tavoitteisiin	28
6 SUUNNITTELUN TAUSTAOLETUKSET	32
6.1 Yhteiskunnanäkemys	32
6.2 Suunnittelijan rooli	33
6.3 Arvot	34
6.4 Ihmiskäsitys	34
7 SUUNNITTELU- JA PÄÄTÖKSENTEKO-ORGANISAATIO	36
8 JOHTOPÄÄTÖKSET	38
9 LÄHTEET	40
10 LIITE	

1 OSALLISTUMISEN PERUSTEET /13,15/

Välillinen osallistuminen on perinteinen tapa tuoda kansalaisten näkökulma suunnitteluun ja päätöksentekoon. Kansanedustajat ja kuntien luottamushenkilöt ilmaisevat kansalaisten tahtoa.

Välittömässä osallistumisessa kansalaisilla on suora oikeus itseään koskevaan päätöksentekoon. Yksityiset kansalaiset tai ryhmät edustavat tällöin itseään. Välitön osallistuminen tiensuunnitteluun on Suomessa rajoittunut pitkälti kuulemis- ja valitusmenettelyihin.

Osallistumistarve liittyy asioiden tehokkuuden, laillisuuden ja oikeudenmukaisuuden kokemiseen. Jos hallinnollis-poliittista järjestelmää ei koeta tehokkaaksi ja oikeudenmukaiseksi siihen pyritään vaikuttamaan tavalla tai toisella. Oikeudenmukaisuuskäsitys voi kytkeytyä paitsi itseen ja kanssaihmiin, myös luontoon. Esimerkiksi uuden tien rakentamisen voidaan kokea uhkaavan yhteisön omaleimaisuutta ja siten myös vähentävän hyvinvointia.

Vuonna 1981 mietintönsä antaneen osallistumistoimikunnan mielestä välittömän osallistumisen tehtävä on täydentää edustuksellista järjestelmää ja korjata siinä esiintyviä puutteita. Edustuksellisen järjestelmän toimintakykyä toimikunta pitää osallistumisen edellytyksenä. /15/

Nykyistä laajemmin kansalaisten osallistumisen lähtökohtana on käsitys, jonka mukaan yhteiskunta on moniarvoinen ja suunnittelu arvosidonnais- ta. Osallistumisen lisäämisen perusteita ovat /17/:

- (1) Demokratian ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen on arvo sinänsä. Demokratian laatua voidaan pitää yhtenä yhteiskunnan kehittyneisyyden mittana.
- (2) Osallistuminen voi tehostaa suunnittelua. Eri tahot voivat tuoda näkemyksiä, vaihtoehtoja, vaikutustietoja ja arviointikriteereitä suunnitteluun jo sen alkuvaiheessa. Suunnitelmat on helpompi toteuttaa, jos ne koetaan hyvin järjestetyn osallistumisen ansiosta hyväksyttäväksi.
- (3) Osallistuminen auttaa eri tahoja organisoitumaan, aktivoitumaan ja selkeyttämään omia näkemyksiään. Ennakkoluulot vähenevät ja tietoisuus ongelmista ja niiden ratkaisumahdollisuuksista lisääntyy.

Osallistuminen tuo kansalaisille paitsi lisää valtaa, myös vastuuta tehtävistä päätöksistä.

2 SUUNNITTELUNÄKEMYS, VERTAILUMENETELMÄT JA OSALLISTUMINEN

Suunnittelussa pyritään aina tavalla tai toisella vertaamaan erilaisten toimintavaihtoehtojen vaikutuksia ja keskinäistä edullisutta. Osallistumisen kannalta on merkittävää miten vertailu tehdään eli millaisia menetelmiä käytetään suunnittelussa tuotettavan päätöksentekoaineiston systematisointiin ja tiivistämiseen.

Vertailumenetelmät voidaan jakaa yhdisteleviin ja eritteleviin. Jaon keskeisimpänä perusteena on näkemys siitä, voidaanko eri vaikutukset mitata yhtäläisellä mittarilla, kuten rahana tai pisteinä, vai tulisiko eri aikaiset, eri ryhmiin kohdistuvat ja eri tyyppiset vaikutukset kuvata kullekin vaikutukselle ominaisessa muodossa pyrkimättä niiden yhteismitallistamiseen. /21/

Käytettävän vertailumenetelmän taustalla on aina käsitys mm. yhteiskunnasta sekä suunnittelijan roolista ja suunnittelun tehtävästä.

Yhdisteleviin vertailumenetelmiin sisältyy ajatus siitä, että kansalaisten osallistuminen ei ole tarpeellista, vaan puolueettomien asiantuntijoiden kuuluu osoittaa yhteiskunnan kannalta paras vaihtoehto. Kansalaiset voivat korkeintaan toimia tietolähteinä. Laajempi osallistuminen koetaan usein jopa haitalliseksi sekä suunnittelun puolueettomuutta ja tehokkuutta vähentäväksi.

Erittelevät vertailumenetelmät perustuvat käsitykseen, jonka mukaan suunnittelun kohteina olevista ongelmista ei vallitse täyttä yksimielisyyttä ja ratkaisut vaikuttavat eri tavalla eri yksilöihin ja ryhmiin, joilla on erilaisia, keskenään ristiriitaisia tavoitteita. Parasta vaihtoehtoa ei voida yksiselitteisesti määrittää, vaan se ratkaistaan kussakin päätöksentekotilanteessa avoimen ja järjestelmällisen keskustelun tuloksena. Päätösten hyvyyttä mittaa keskustelun pohjana olevien selvitysten perusteellisuus, monipuolisuus ja ymmärrettävyys sekä demokratian toimivuus. /12/

Yhdistelevät vertailumenetelmät	Erittelevät vertailumenetelmät
<ul style="list-style-type: none"> * Pyritään mittaamaan kaikki tai mahdollisimman monet vaikutukset samalla mitalla (rahalla, pisteillä tms.) * Vertailu katsotaan mahdolliseksi: <ul style="list-style-type: none"> - yhdistämällä erilaiset vaikutukset - yhdistämällä eri ajankohtina aiheutuvat vaikutukset esim. koron avulla. - yhdistämällä eri ryhmiin kohdistuvat vaikutukset. * Tavoitteena on parhaan vaihtoehdon valinta. 	<ul style="list-style-type: none"> * Erilaiset vaikutukset kuvataan erillisinä niille ominaisilla tavoilla. Rahalliset vaikutukset ovat vaikutuksia muiden joukossa. * Tavoitteena on päätöstilanteen monipuolinen ja havainnollinen valaisu. Menetelmällä muodostetaan yhtenäinen tietopohja, jonka perusteella voidaan käydä eri ryhmien kannalta hyväksyttävän vaihtoehdon valintaan vievä keskustelu
Suunnittelunäkemys	Suunnittelunäkemys
<ul style="list-style-type: none"> * Kokonaisuus koostuu suoraan osistaan. Osien optimoinnin kautta päästään kokonaisoptimiin (atonismi) * Yhteiskunnassa voidaan olettaa vallitsevan yksimielisyys suunnittelun päämääristä. * Tehtävänä on etsiä paras vaihtoehto annettuihin päämääriin pääsemiseksi. * Suunnittelija katsoo olevansa objektiivinen tekninen asiantuntija, joka käyttää työssään tieteellisesti perusteltuja puolueettomia menetelmiä. * Suunnittelun hoitavat kunkin alan asiantuntijat, päätöksen teon päättäjät. Vaiheet voidaan erotella. 	<ul style="list-style-type: none"> * Kokonaisuus on muuta kuin osien summa. Yhden osan muuttaminen muuttaa kokonaisuuden (holismi) * Yhteiskunta on moniarvoinen. Arvot ja päämäärät voivat muuttua. * Tehtävänä on pitää käynnissä keskustelu siitä, mitkä ovat hyvät päämäärät ja miten niihin päästään. Suunnitelmat ovat ikäänkuin pöytäkirjoja tästä keskustelusta. * Suunnittelijan työssä vaikuttavat subjektiiviset seikat. Siksi tiedon keruun ja muokkauksen eri vaiheissa tehdyt valinnat on esitettävä avoimesti ja selkeästi. * Suunnitteluun liittyy osapäätöksentekoa ja se on eri alojen asiantuntijoiden, intressitahojen ja kansalaisten sekä päättäjien kiinteää yhteistyötä. Lopullinen päätöksentekovalta ja vastuu on päättäjillä.

3 TILANNEANALYYSI ERITTELEVÄNÄ VERTAILUMENETELMÄNÄ

Muurla-Lohjanharju -hankkeessa sovellettiin ruotsalaisen Peter Söderbaumin kehittämää tilanneanalyysia. Tämä on tiettävästi ainoa eritteleviin periaatteisiin perustuva systemaattinen vertailumenetelmä. Se on tarkoitettu erityisesti ristiriitoja ja epävarmuutta sisältävien, vaikeasti rajattavien ongelmien jäsentämiseen. Tilanneanalyysi on ennen kaikkea kehikko, johon voidaan liittää erilaisia tekniikoita ja menettelytapoja, kunhan menetelmän eritteleviä yleisperiaatteita noudatetaan.

Leskisen /10/ mukaan tilanneanalyysin yleisperiaatteet edellyttävät suunnittelulta moniarvoisuutta, monitieteisyyttä ja osallistumista.

Moniarvoisuus merkitsee sitä, että menetelmän tavoitteena ei ole yksiselitteisesti parhaan vaihtoehdon valinta, koska sellaista vaihtoehtoa ei katsota olevan olemassa. Tavoitteena on päätöksentekoaaineiston systemaattinen kokoaminen ja jäsentäminen siten, että aineisto on käyttökelpoista erilaisia arvostuksia edustaville ryhmille ja yksilöille.

Monitieteisyys edellyttää sitä, että esimerkiksi vaikutusten mitattavuus ei rajaa vertailussa huomioon otettavia seikkoja, vaan kaikki vaikutukset kuvataan tasapuolisesti.

Osallistumisen mahdollistamiseksi menetelmien ja sovellusraporttien (suunnitelmien) on oltava mahdollisimman selkeitä, yleistajuisia, havainnollisia ja hyvin jäsennehtyjä, jotta kansalaiset ja eri intressitahot voisivat muodostaa mielipiteensä yhtenäiseltä perustalta.

Osallistumisen kannalta keskeisin ja muista menetelmistä eniten poikkeava osa on tilanneanalyysiin sisältyvä eri arvojen ja ihmisten toimien huomioon ottamiseen tarkoitettu ns. toiminto- ja tavoiteanalyysi (ruots. intresseanalys). Analyysissä eritellään ne 'toiminnot' ja 'tavoitteet', joihin suunnittelu ja päätöksenteko tavalla tai toisella vaikuttavat. Tavoitteet ovat oikeastaan tavoiteoletuksia, sillä ideana on, että asiantuntija ei anna lopullista ratkaisua, vaan esittää ainoastaan perustellun näkemyksen, joka mahdollistaa järkevän keskustelun eri osapuolten välillä. /24/

Tilanneanalyysiin liittyvä toiminto- ja tavoiteanalyysi on mahdollista laatia erillisenä mutta tällöinkin se vaatii osin muiden vaiheiden tunteuksen ja erityisen huolellisen ongelmanasettelun.

Analyysissä ei pyritä täydelliseen kattavuuteen, vaan kun kaikki asiaan liittyvät toiminnot on selvitetty rajataan tarkastelu merkittäviin toimin-
toihin. **Rajausten tulee olla perusteltuja ja kaikkien osapuolten
hyväksymiä.**

- 1) Suunnittelutilanteen kuvaus ja tarkastelussa huomioonotettavien instituutioiden ja intressitahojen selvittäminen.
- 2) Eri intressitahojen ja aktorien ongelmakuvien sekä ongelmien ja vaihtoehtojen historian selvittäminen. (Intressitahoja ovat ne yksilöt ja ryhmät, joita suunnittelu välittömästi tai välillisesti koskee. Aktoreita ovat ne intressitahot, jotka pyrkivät aktiivisesti vaikuttamaan suunnittelun lopputulokseen)
- 3) (Alustavien-) vaihtoehtojen tuottaminen.
- 4) Ongelmanmuotoilu, vertailtavien vaihtoehtojen valinta sekä ao. päätöksentekotilanteen ja siihen liittyvien päätösten kuvaus (esim. aiemmat päätökset ja niistä seuranneet ratkaisut). Lisäksi kuvataan suhteet muuhun ajankohdan päätöksentekoon, kuten laaja-alaisiin periaatepäätöksiin.
- 5) Vaikutusten kohteiden eli "systeemien" selvittäminen. (Systeemejä ovat ne ympäristön ja yhteiskunnan piirteet, joihin vaihtoehdon valinnalla on vaikutusta.)
- 6) Eri tyyppisten vaikutusten selvittäminen (sekä rahallisten että ei-rahallisten) ja vaihtoehtojen vertailu vaikutusten perusteella.
- 7) Palauttamattomien tai vaikeasti palautuvien vaikutusten yms. selvittäminen, tarkoituksena kuvata negatiivisia ja positiivisia vaikutuksia tuleviin päätöksentekomahdollisuuksiin (Ts. päätöksenteosta aiheutuvat sitoumukset tai vaikutukset vapautteen päättää).
- 8) Toiminto- ja tavoiteanalyysi eli niiden toimintojen selvittäminen, joihin vaihtoehdon valinnalla on vaikutusta sekä näihin liittyvien tavoiteoletusten laatiminen. Vaihtoehtojen asettaminen edullisuusjärjestykseen kunkin toiminto- ja tavoiteyhdistelmän kannalta erikseen.
- 9) Päätöksentekoon liittyvien riskien ja epävarmuuden analysointi esim. mahdollisten tulevaisuudenkuvien eli skenaarioiden avulla. Kuvaus riskien ja epävarmuuden vähentämismahdollisuuksista esimerkiksi lisäselvitysten avulla.
- 10) Tiivistelmä vaihtoehtojen erilaisista ja eri toiminto- ja tavoiteyhdistelmiin kohdistuvista vaikutuksista ja ns. ehdolliset johtopäätökset (jos - niin päätelmät) vaihtoehtojen edullisuudesta eri näkökulmista, arvolähtökohdista sekä tulevaisuuden skenaarioiden suhteen.

Kuvan 3 esimerkissä toiminnon 'ilman suojele' yhtenä tavoiteoletuksena on 'mahdollisimman pienet liikenteen aiheuttamat häikäpäästöt'. Vaihdoehtoien edullisuus voidaan tämän tavoitteen kannalta selvittää, jos voidaan perustellusti ennustaa, että A aiheuttaa vähiten ruuhkautumista ja on siten kiistatta ko. toiminto- ja tavoiteyhdistelmän, mutta vain sen, kannalta edullisin vaihtoehto. /24/

		VAIHTOEHDOT		
TOIMINTO	TAVOITE	Ve 0	Ve A	Ve B
Ilman- suojele	mahd. pienet lii- kenteen aiheutta- mat häikäpäästöt	3.	1.	2.

Kuva 3. Esimerkki yhden toiminto- ja tavoiteyhdistelmän analyysistä.
Edullisuusjärjestys osoitetaan numeroina: 'ensimmäinen' (tavoitteen kan-
nalta paras), 'toinen' ja 'kolmas'. /24/

Toiminnon tulee olla niin pitkälle eritelty, että yksiselitteisen tavoiteole-
tuksen laatiminen on mahdollista. Tavoiteoletusten avulla on voitava
erottaa toiminnon kannalta hyvät vaihtoehdot huonoista. Yhteen toi-
mintoön voi kuulua useita tavoitteita. Koska nämä tavoitteet ovat usein
keskenään ristiriitaisia ne on esitettävä erikseen yrittämättä yhdistää
niitä yhdeksi intressiksi. Toiminto- ja tavoiteanalyysillä ei sen ruotsin-
kielisestä nimestä huolimatta analysoida tavanomaisia intressi-, sidos-
tms. ryhmiä, vaan nämä pilkotaan toiminnoiksi ja tavoitteiksi.

Toiminnot ja tavoitteet on hyvä koota selkeyden ja havainnollisuuden
lisäämiseksi raportin loppuun yhdistelmätaulukoksi.

Analyysiä varten on yleensä tarpeen haastatella eri alojen asiantuntijoita
ja henkilöitä, jotka tuntevat alueen oloja, mutta on muistettava, että
analyysi on tarkoitettu keskustelun pohjaksi. Analyysin laatijan ei
tarvitse olla kaikissa asioissa oikeassa. Tärkeintä on, että merkittävät
asiat on nostettu esiin. Tarkoituksena on helpottaa päätöksentekoa, eikä
päättää kenenkään puolesta. Jokainen voi itse muodostaa perustellun
näkemyksen itselleen edullisimmasta tai hyväksyttävimmästä vaihtoeht-
dosta.

Analyysi voi auttaa ymmärtämään ja tiedostamaan erilaisia näkökulmia
sekä helpottaa samanlaisia näkemyksiä edustavien ihmisten organisoitu-
mista. Tämä edellyttää kuitenkin julkista keskustelua suunnittelun
aloittamisesta sekä analyysin tulosten julkistamista. /24/

4 MUURLA-LOHJANHARJU VAIHTOEHTOSELVITYS

/5,26/

Helsingin ja Turun välisen valtatie 1:n rakentamista moottoritieksi välillä Lohjanharju-Turku on suunniteltu jo 1960-luvulta lähtien. Vuonna 1973 valmistui kyseistä väliä koskeva yleissuunnitelma, jonka jatkokäsittely keskeytyi siitä saatujen ristiriitaisten lausuntojen takia useiksi vuosiksi. Osasy keskeytymiseen oli myös Espoo-Lohja-Salo- eli ELSA-ratahankkeen yleissuunnittelun käynnistyminen.

Vuonna 1981 valmistui yleissuunnitelma moottoritien linjausvaihtoehdoista Lohjan kohdalla, joka oli osa vuonna 1973 valmistuneen suunnitelman tarkistamista. Samassa yhteydessä laadittiin myös yleissuunnitelma Lohjan sisääntulotiestä. Lohjan kaupungin vuonna 1985 antamassa lausunnossa vaadittiin edelleen lisäselvityksiä, joten Uudenmaan tie- ja vesirakennuspiiri käynnisti vuoden 1987 syksyllä Lohjan seudun tieverkko-suunnitelman tarkistamisen.

Piiri päätti työn alkaessa kokeilla uusia menetelmiä ja soveltaa mahdollisimman avointa ja vuorovaikutteista suunnittelua. Laajan tiedottamisen lisäksi tavoitteena oli selvittää entistä seikkaperäisemmin myös hankkeen yhteiskunnalliset vaikutukset.

Työn alussa konsultti ja piiri käyttivät 2-3 kuukautta koko suunnittelu-prosessin hahmottamiseen ja hankkeeseen soveltuvan menetelmän kehittämiseen. Vaikutusarviointimenetelmiä koskevan kirjallisuusselvityksen perusteella päätettiin menetelmänä soveltaa edellä kuvattua tilaneanalyysiä.

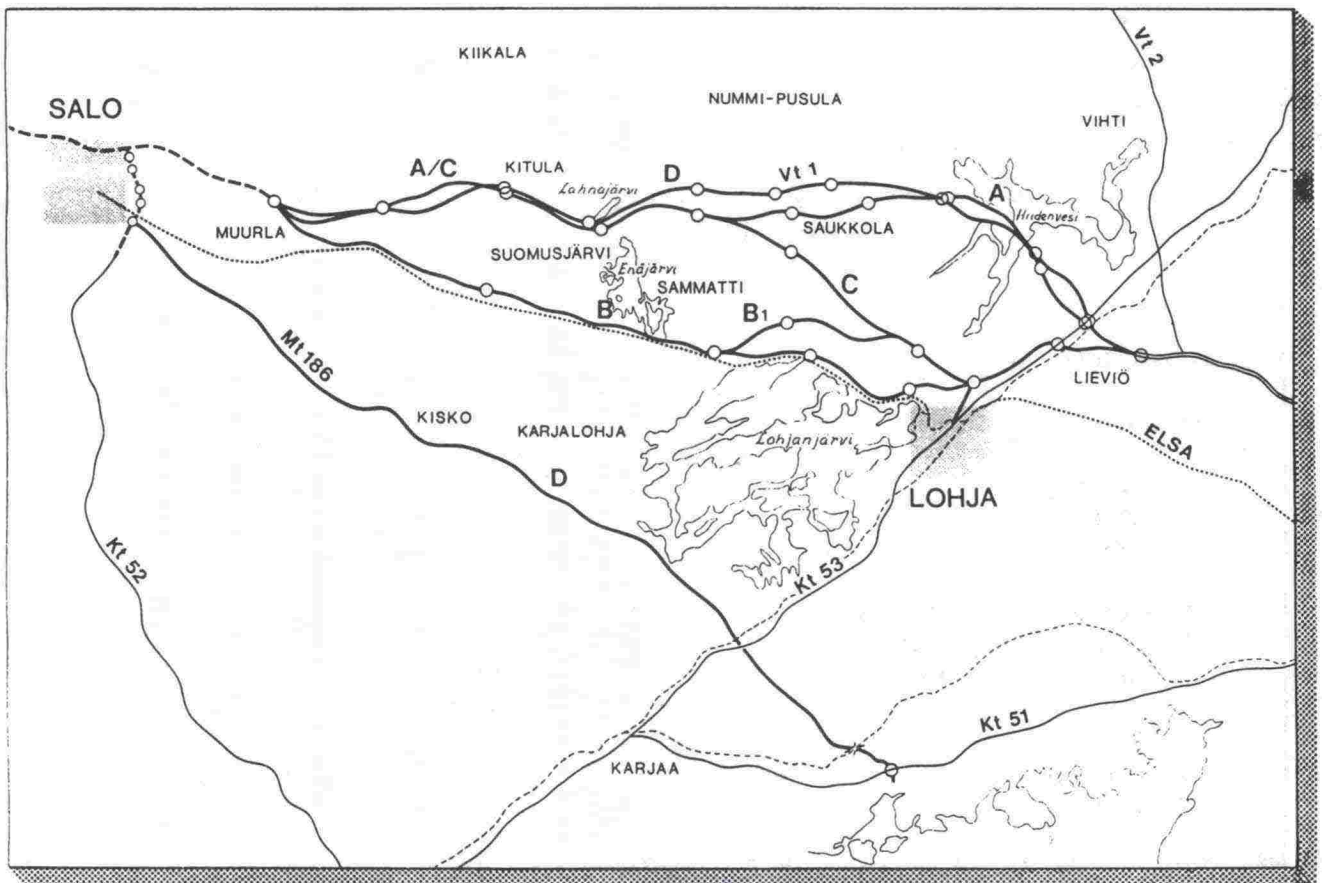
Tieverkkosuunnitelman ensisijaisena tavoitteena oli selvittää pitkän tähtäyksen tie- ja katurakennushankkeet Lohjan seudulla. Tässä yhteydessä aiottiin tarkentaa vuonna 1981 tehtyä moottoritien yleissuunnitelmaa Lohjan kohdalla. Hankkeen suunnitteluryhmässä olivat edustettuina Uudenmaan tie- ja vesirakennuspiiri, TVH, VR, Länsi-Uudenmaan seutukaavaliitto sekä Lohjan kaupunki ja Lohjan kunta. Hanketta valvomaan perustetussa johtoryhmässä olivat näiden lisäksi ympäristöministeriön, liikenneministeriön sekä Uudenmaan lääninhallituksen edustajat. /20/

HANKE	1987	1988	1989	1990	1991
MOOTTORITIEN YLEISSUUNNITELMA LIEVIÖ-KARNAINEN				<div> <div>RAPORTOINTI</div> </div>	
VAIHTOEHTO- SELVITYS L: HARJU-MUURLA		<div> <div></div> </div>	<div> <div></div> </div>	<div> <div>KUNTIEN LAUSUNNOT</div> <div>HANKEPÄÄTÖS (LM)</div> </div>	<div> <div>LAHNAJÄRVI - KARNAINEN YS. KANTATIE 53 + SISÄNTULOTIET YS.</div> </div>
LOHJAN SEUDUN TIEVERKKO I II III	<div> <div></div> </div>	<div> <div></div> </div>	<div> <div></div> </div>	<div> <div></div> </div>	<div> <div>RAPORTOINTI</div> </div>
LOHJAN KESKUSTAN KATUVERKKO I II III			<div> <div></div> </div>	<div> <div>KAUPUNGIN HALLITUS</div> <div>RAPORTOINTI</div> </div>	
NÄYTTELYT	<div> <div></div> </div>	<div> <div></div> </div>	<div> <div></div> </div>	<div> <div></div> </div>	
TIEDOTUS - TILAISUUDET	<div> <div></div> </div>	<div> <div></div> </div>	<div> <div></div> </div>		<div> <div></div> </div>
LEHDISTÖ	<div> <div></div> </div>	<div> <div></div> </div>	<div> <div></div> </div>	<div> <div></div> </div>	<div> <div></div> </div>

Kuva 4: Lohjan seudun tiensuunnittelu 1987-91 / Uudenmaan tiepiiri /

Alussa suunnitteluryhmä oletti vanhojen moottoritienjauksien tarkistamisen riittävän tieverkkosuunnitelman pohjaksi. Ensimmäisessä tiedotustilaisuudessa ja suunnitteluryhmän keskusteluissa kävi kuitenkin ilmi, että moottoritien pääsuunta on selvittävä koko välillä Muurla-Lohjanharju, jotta päätös Lohjan seudun tieverkkoratkaisusta voitaisiin tehdä pitävin perustein. Niinpä linjausvaihtoehdot päätettiin selvittää ennen tieverkkosuunnittelun jatkamista. Vaihtoehtoselvityksen ensisijaisena tavoitteena oli tuottaa riittävä aineisto moottoritien pääsuunnasta ja jatko-suunnittelusta tehtäville päätöksille. Hanketta valvoi sama johtoryhmä ja toteutti sama suunnitteluryhmä kuin tieverkkosuunnitteluakin.

Keväällä 1988 suunnitteluryhmälle hahmottui käsitys vaihtoehtoselvityksen edellyttämästä laajuudesta ja tarkastelun tasosta. Kevään mittaan selvitykseen otettiin mukaan vanhojen Lohjan seutua koskevien linjausten lisäksi aivan uusia pääsuuntavaihtoehtoja. Nämä uudet vaihtoehdot olivat nykyisen valtatie maastokäytävään sijoittuva vaihtoehto A sekä yleisötilaisuuksissa paljon tukea saanut valtatie 1:n ja maantie 186:n parantamiseen perustuva vaihtoehto D. Lisäksi laadittiin vaihtoehto C, joka oli vanhojen yleissuunnitelmien mukaisen vaihtoehdon (B) ja vaihtoehto A:n yhdistelmä. Nollavaihtoehto eli 'ei uusia pääväyliä' päätettiin myös ottaa mukaan vertailuun.



Kuva 5: Linjausvaihtoehdot /26/

Tiedottamiseen ja kansalaisten mielipiteiden kartoittamiseen käytettiin seuraavia menetelmiä /26/:

- kiertävä näyttely, jonka yhteydessä mielipidelaatikko kommentteja varten
- lehdistötilaisuuksia
- Lohjan seudun intressiryhmien kuulemistilaisuus sekä siihen liittynyt intressikysely (liite)
- Lohjan seudun yrityskysely ja -haastattelu
- Lohjan kaupungin ja kunnan valtuustojen informaatiotilaisuudet
- yleisötilaisuuksia Lohjalla, Suomusjärvellä, Nummi-Pusulassa ja Sammatissa
- suunnitelmien esittely yksityishenkilöille ja mielipiteiden vastaanotto suunnittelutoimistossa
- tärkeimpien sidosryhmien erillinen informointi ja kuuleminen
- suunnittelualueen kuntien alustavat lausuntopyynnöt

<p>1. Yleisötilaisuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lohjalla: 6.1.1988 27.4.1988 31.1.1989 15.6.1989 - Suomusjärvellä (erityisesti Kiskon, Kiikalan, Perttelin ja Suomusjärven asukkaille): 19.4.1988 - Nummi-Pusulassa: 5.5.1988 - Sammatissa (erityisesti Sammatin ja Karjalohjan asukkaille): 10.5.1988 <p>2. Valtuustoinformaatio</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lohjan kunta 20.4.1988 - Lohjan kaupunki 28.4.1988 ja 24.4.1989 	<p>3. Intressiryhmien kuulemistilaisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> - Virkkalan yläaste (Lohja) 4.5.1988 <p>4. Näyttelyt</p> <ul style="list-style-type: none"> - I kierros 17.11.1987-8.2.1988 - II kierros 5.4.1988-27.6.1988 - III kierros 15.6.1989-17.7.1989 <p>5. Lehdistötilaisuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> - 24.11.1987 Lohjalla - 5.4.1988 Lohjalla (näytelyavauksen yhteydessä) - lisäksi lehdistö paikalla kaikissa tiedotustilaisuuksissa
---	--

Tieverkkosuunnittelun yhteydessä järjestettiin kolme näyttelykierrosta, joissa esiteltiin myös vaihtoehtoselvityksen sen hetkistä tilannetta. Näyttelyssä oli mahdollisuus jättää suunnitelmia koskevia kommentteja tarkoitusta varten varattuun mielipidelaatikkoon. Yhtenä päivänä viikossa neljän tunnin ajan paikalla oli suunnittelija vastaamassa kysymyksiin.
/5,27/

Huhtikuussa 1989 valmistuneessa vaihtoehtoselvitysraportissa hankkeen johtoryhmä päätyi suosittelemaan jatkosuunnittelun pohjaksi vaihtoehdon C mukaista tielinjausta. Tiepiiri käynnisti tältä pohjalta yleissuunnittelun jo loppukesällä 1990. Liikenneministeriö antoi vaihtoehto C:tä puoltavan lausuntonsa 1.11.1990. Moottoriväylän rakentamisen on arvioitu tulevan ajankohtaiseksi vuoden 2005 jälkeen.

5 OSALLISTUMISEN ARVIOINTI

Osallistumisen arvioinnin tavoitteena on tarkastella osallistumisen toteutumista Muurla-Lohjanharju vaihtoehtoselvityksen laadinnassa. Osallistumistoimikunnan mukaan osallistumisen asteen määrää se, miten hyvin kansalaisten näkökulma on välittynyt suunnitteluun ja näkyy sen lopputuloksessa /15/. Tämän periaatteen pohjalta voidaan suunnittelun tekniselle toteutukselle asettaa tiettyjä vaatimuksia. Arvioinnissa on kriteereinä käytetty seuraavia /13/:

- osallistujien valinta
- osallistumisen ajoitus
- menetelmät
- ajankäyttö
- reiluus
- kustannukset ja niiden jako
- joustavuus
- osallistumisen aste ja osallistumisen tavoitteiden suhde menettelytapoihin

Jatkossa tarkastellaan näiden osallistumisen teknisten kriteerien täyttymistä Lohjan hankkeessa.

5.1 Osallistujien valinta /5/

Osallistujien valinnassa on ratkaistava keitä suunnittelun katsotaan koskevan, ketkä saavat osallistua, kuka valitsee osallistujat, millä perusteella osallistujat valitaan ja kuinka monta osallistujaa valitaan. Lisäksi on pyrittävä riittävään alueelliseen ja sosioekonomiseen edustavuuteen, organisoitumattomien intressien sekä erityisryhmien (vanhukset, lapset, vammaiset yms.) huomioon ottamiseen. Merkittävää on myös se, voiko joku manipuloida valintaa. /13/

Tiedotustilaisuudet olivat avoimia kaikille halukkaille, valtuutetuille tarkoitettuja tilaisuuksia lukuunottamatta. Tiedotussuunnitelma laadittiin palvelemaan lähinnä tieverkkosuunnittelua, joten jatkuva tiedottaminen kohdistui Lohjan seudun kuntiin. Muille vaihtoehtoselvityksen suunnittelualueen kunnille järjestettiin omat tiedotustilaisuudet. Suurin osa tiedotustilaisuuksiin osallistuneista oli Lohjan seudun kuntien asukkaita ja kesäasukkaita.

Lohjan seudun tieverkkosuunnitelman yhteydessä suoritettu intressikysely (ks. liite), joka sisälsi kysymyksiä myös moottoritiehankkeesta, lähetettiin ainoastaan Lohjan kaupungin ja kunnan valtuutetuille ja lautakunnille, osalle moottoritielinjausten vaikutusalueiden piirissä toimivista yhdistyksistä sekä eräille seudullista tai valtakunnallista intressiä edustaville tahoille, kuten esimerkiksi Helsingin vesi- ja ympäristöpiirille, luonnonsuojeluliitolle ja Helsingin kauppakamarille. Muiden kuntien valtuutettujen jättämistä kyselyn ulkopuolelle perusteltiin sillä, että moottoritielinjausten vaihtoehtoselvitys tuli työohjelmaan vasta jälkikäteen, joten intressikyselykin oli tarkoitettu ennen kaikkea tieverkkosuunnitelman laatimista helpottamaan. Samasta syystä intressikysely lähetettiin vain Lohjan seudun yhdistyksille, eikä valinnassa tavoiteltu alueellista kattavuutta.

Yhdistysten ja järjestöjen valinnassa pyrittiin siihen, että kysely lähetettäisiin mahdollisimman monelle eri tyyppiselle yhdistykselle. Resurssien rajallisuuden takia kaikkia ryhmiä ei edes yritetty tavoittaa, vaan luotettiin siihen, että yksi yhdistys edustaa riittävän hyvin muita samankaltaisia yhdistyksiä. Vaikeutena on yhdistystyyppin määritteleminen ja varmistuminen siitä, että valittu yhdistys todella edustaa riittävän hyvin muita saman tyyppisiä yhdistyksiä. Valinta ja määrittely jäivät suunnitteluryhmän tehtäväksi sen sijaan, että yhdistykset olisivat voineet esimerkiksi keskinäisin neuvotteluin valita yhteisiä edustajia.

Saman tyyppisistä yhdistyksistä pyrittiin valitsemaan vaikuttavin. Tätä perusteltiin sillä, että demokraattisessa järjestelmässä vaikutusvaltaisimmat ryhmät ovat myös poliittisesti merkittävimpiä. Osallistuvan suunnittelun periaatteiden mukaan olisi päähuomio kuitenkin pitänyt kiinnittää heikkojen ja organisoitumattomien tahojen esille pääsyyn, sillä suuret, hyvin organisoituneet ryhmät pystyvät yleensä vaikuttamaan edustuksellisenkin demokratian puitteissa.

Organisoitumattomien intressien saamiseen mukaan suunnitteluun ei kiinnitetty erityisempää huomiota. Asiaa pohdittiin suunnitteluryhmässä, mutta mitään sopivaa keinoa ei keksitty, vaan luotettiin siihen, että sana tiedotustilaisuuksista leviäisi sanomalehti-ilmoitusten ja epävirallisten kontaktien välityksellä.

Suunnitteluryhmä havaitsi vasta suunnittelun edettyä jo pitkälle, että Helsingin ja Turun välillä säännöllisesti kulkevat autoilijat olivat jääneet intressikyselyn ulkopuolelle. Ongelmana oli myös löytää keino näiden mielipiteiden kartoittamiseksi. Tiedottamisen ulkopuolelle jäivät myös Helsingin ja Turun välillä julkisilla kulkuneuvoilla matkustavat.

Tiedottamista koskevat ratkaisut teki suunnitteluryhmä, jonka esitykset hankkeen johtoryhmä hyväksyi. Suunnitteluryhmän esitykset valmisteli konsultti yhdessä tiepiirin edustajan kanssa.

Vaihtoehtoselvitysraportissa todetaan, että mielipidekartoitus on kattanut kuntien lausunnot mukaan lukien noin 100 000 ihmistä. Luku pitää paikkansa ainoastaan jos kuntien lausuntojen katsotaan todella edustavan jokaisen kuntalaisen mielipidettä. Suunnittelun aikaisten ristiriitojen perusteella näin ei ollut, vaan samankin kunnan jäsenillä oli tiesuunnittelusta usein hyvin erilaisia näkemyksiä.

5.2 Osallistumisen vaiheet ja ajoitus

Kansalaisten vaikuttamisen kannalta on ratkaisevaa, missä vaiheessa suunnittelua osallistuminen on mahdollista. Mitä myöhemmin osallistuminen järjestetään, sitä todennäköisempää on, että suunnitelmat saavat osakseen sitkeää vastustusta. Tällöin jäävät myös suunnittelun kannalta arvokkaat vaihtoehtoiset esitykset suunnittelusta pois. Osallistuminen jo ongelmien ja tavoitteiden määrittelyvaiheessa on edellytys monipuoliselle, eri lähtökohdista lähtevälle vaihtoehtojen tarkastelulle. Jos yksi osapuoli saa yksin määritellä ongelmat ja tavoitteet, turhautuvat sekä suunnittelijat että suunnitteluun osallistuvat kansalaiset. /13/

Tieverkkosuunnitelman ensimmäinen yleisötilaisuus järjestettiin 6.1.1988 Lohjalla. Tuolloin lähtötietojen ja tausta-aineiston keruu oli aloitettu, mutta vertailtavia vaihtoehtoja ei vielä ollut muodostettu. Periaatteessa tilanne oli avoin hyvin monenlaisille ratkaisuille /5,27/. Tästä huolimatta useille yleisötilaisuuksiin osallistujille jäi se käsitys, että suunnittelun tarkoituksena oli saada vahvistus jo epävirallisesti tehdyille päätökselle moottoritielinjauksesta välille Muurla-Lohjanharju.

Todennäköisesti tähän vaikuttivat ennakkoluulot suunnittelua kohtaan, mutta ehkä vielä merkittävämpi syy oli se, etteivät kansalaiset päässeet osallistumaan varsinaiseen ongelmanmäärittelyyn, vaan suunnittelun lähtökohtana olivat TVL:n laatimat liikenteen kasvuennusteet. Ennusteet otettiin ikään kuin annettuina tosiasioina, joihin ei juurikaan voida vaikuttaa, ja joihin kohdistuvaa kritiikkiä ei pidetty järkevänä. Tieliikenteen erilaisiin kasvulukuihin tai liikennemäärien tietoiseen vähentämiseen perustuvia vaihtoehtoja ei katsottu voitavan tarkastella, koska 'näköpiirissä ei ole mitään, mikä viittaisi liikennemäärien vähenemiseen'. /5,6/

Tällöin suunnittelun tehtävänä on varautuminen sellaiseen tulevaisuuteen, jossa asiat tapahtuvat kuten lähimenneisyydessä, eikä hyvinkin erilaisten vaihtoehtojen esille tuominen. Suunnittelu voi kuitenkin myös lisätä valinnan mahdollisuuksia ja tietoisuutta erilaisista vaihtoehdoista tuomalla julki erilaisia tavoitteita sekä keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Jopa utopistisilta vaikuttavat, suuria yhteiskunnallisia muutoksia edellyttävät suunnitelmat voivat palvella tätä tarkoitusta horjuttamalla uskoa vallitsevan tilanteen väistämättömyyteen ja pysyvyyteen sekä paljastamalla muutosten edellytyksiä ja vaikutuksia. /2/

Syynä kapeaan ongelmanmäärittelyyn ja suunnittelijoiden ymmärrettävään voimattomuuteen peruslähtökohtien uudelleenarvioinnissa on lainsäädännöllä tiukasti linnoitettu valtionhallinnon sektorijako ja byrokraattisen linjaorganisaation periaate, jossa käskyt ja määräykset virtaavat alaspäin ja informaatio ylöspäin hierarkiassa. Tämän komento-hierarkian mukaan valta tehtävien muutoksiin on vain ylimmällä johdolla. /14/

Suunnittelutyön käynnistäjä ja toimeksiantaja oli tie- ja vesirakennuslaitos, joka pitää ensisijaisena tehtävänäan teiden rakentamista, eikä esimerkiksi liikennemääriin vaikuttamista /22/. Tielaitos on pyrkinyt suunnitteluhankkeissaan arvioimaan lähinnä erilaisten tielinjausvaihtoehtojen keskinäistä edullisuutta, eikä vaikkapa rautatie- ja maantielikenteen välistä edullisuutta. Tämän vuoksi tienrakentamisvaihtoehdot korostuivat ja muut liikennepoliittiset ratkaisumahdollisuudet jäivät taka-alalle.

Toinen syy käsitykseen siitä, että merkittävät päätökset oli jo tehty tai tehtiin kansalaisten mielipiteistä välittämättä oli se, että pitkään vireillä ollutta moottoritiehanketta tukemaan oli ehtinyt kertyä vaikutusvaltaisten intressipiirien joukko /5,6/. Moottoritien rakentaminen lienee myös eniten tutkittu vaihtoehto suunnittelualueen liikenteen järjestämiseksi.

Lisäksi on ymmärrettävää, että koska suunnittelusta vastasivat nimenomaan tiensuunnittelun asiantuntijat, he näkivät kenties tahtomattaan ja tiedostamattaan tienrakentamisen keskeisimpänä keinona liikenneongelmien ratkaisuksi.

Huhti-toukokuussa 1988, jolloin eri vaihtoehdot oli muodostettu ja niiden vaikutusten vertailu aloitettu, pidettiin useita tiedotustilaisuuksia yleisölle, lehdistölle sekä alueen kuntien edustajille. Toukokuun alussa järjestettiin myös intressiryhmien kuulemistilaisuus, ja sen yhteydessä intressikysely (ks. liite). /5,27/

Intressikyselyssä kysyttiin mm. eri linjausvaihtoehtojen mielekkyyttä Lohjan seudun kannalta. Valittavina oli kolme moottoritielinjausta, vanhan valtatieparantaminen, ja 'joku muu vaihtoehto'. Kysymys esitettiin intressianalyysin alkuvaiheessa, ennen vaikutusanalyysien valmistumista. Järjestelmällisen keskustelun kannalta olisi ollut järkevämpää kysyä mielipiteitä eri vaihtoehtoista vasta sen jälkeen, kun niiden vaikutuksista olisi ollut esitettävänä ainakin alustavaa tietoa. /27/

Kyselyssä sekoittuivat kysymykset moottoritien tarpeellisuudesta ja eri linjausvaihtoehtojen välisestä paremmuudesta. On paljon helpompaa kannattaa tai vastustaa tiettyä tielinjausvaihtoehtoa kuin arvioida moottoritien tarpeellisuutta tai suunnitella aivan uusia vaihtoehtoja liikenteen järjestämiseksi. Jos kysymyksen tarkoituksena oli kartoittaa ihmisten mielipiteitä siitä, miten liikenneyhteydet Lohjan seudulla tulee järjestää, oli turhaa ja kenties johdatteluvaa esittää vielä tässä vaiheessa useita erilaisia moottoritievaihtoehtoja.

Kolmas tiedotuskierros alkoi alkuvuodesta 1989, jolloin esiteltiin lähinnä moottoritielinjausten vaikutusvertailujen alustavia tuloksia. Esitystapa oli samankaltainen kuin vaihtoehtoselvitysraportissa eli vaikutuksista ja intresseistä esitettiin yhteenvedot. Suunnittelijoiden kansalaisilta saama palaute jäi varsin vähäiseksi eivätkä osallistujat kyenneet perustelemaan argumenttejaan. Vaikutusten esittäminen eritellymmiin toiminto- ja tavoiteanalyysin muodossa olisi auttanut ihmisiä muodostamaan perusteltuja mielipiteitä eri vaihtoehtoista. /5,27/

Kesällä 1989 tiedotustilaisuuksissa esiteltiin Lohjan tieverkkovaihtoehtoja ja vasta valmistunutta moottoritien vaihtoehtoselvitysraporttia. /27/

5.3 Menetelmät

Menetelmän valinnan kannalta merkittäviä seikkoja ovat:

- miten ja mitä tietoja muokataan, hankitaan ja esitetään?
- sopiiko käytetty menetelmä osallistuvan suunnittelun periaatteisiin vai pyritäänkö yksiselitteiseen ratkaisuun menetelmällisin perustein?
- esitetäänkö tiedot siten, että merkittävät seikat erottuvat ja niiden valintaperusteet ovat näkyvillä ja kritisoitavissa?
- onko havainnollistamiseen kiinnitetty riittävästi huomiota?

Keskeistä on siis se, antavatko käytetyt menetelmät mahdollisuuden neuvotteluun, kommunikointiin ja keskinäisen ymmärryksen lisääntymiseen. /13/

Vaihtoehtoselvitysraportissa päädytään esittämään tiettyä vaihtoehtoa parhaana, mikä on vastoin tilanneanalyysin edellyttämää moniarvoisuusvaatimusta. Tämä menettely luo käsityksen siitä, että jokin vaihtoehto olisi osoitettavissa puolueettomin menetelmin joka suhteessa parhaaksi ja että rationaalisesti toimivalla päätöksentekijällä olisi tällöin vain yksi ratkaisumahdollisuus eli tuon parhaan vaihtoehdon valinta. Tässä saattoi vanhojen, yhdistelevien menetelmien käyttämisen perinteiden lisäksi olla vaikuttimena hallintojärjestelmäämme kuuluva esittely, jossa edellytetään yhden vaihtoehdon esittämistä päättäjille.

Raportissa ei ole yhdistelmätaulukkoa, jossa esitettäisiin toiminnot sekä eri vaihtoehtojen vaikutukset toimintojen tavoitteisiin. Intressiryhmät on jaoteltu tavanomaisen intressiryhmäjaottelun mukaan (asukkaat, elinkeinoelämä, ympäristöpiirit jne.). Vaikutusanalyysin tulokset on esitetty taulukossa, mutta koska vaikutusanalyysi on erotettu intressianalyysistä syntyy vaikutelma, jonka mukaan vaikutukset voitaisiin mitata puolueettomasti ja yhteismitallistaa. /26/

Arvioinnissa on käytetty yhdisteleviä vertailumenetelmiä mm. ajokustannuslaskelmissa. Esimerkiksi aikasäästöille on tällöin asetettu tietty arvo. Tilanneanalyysissä suunnittelijan tehtävänä ei ole arvioida, miten paljon eri ihmiset arvostavat esimerkiksi ajan säästöä, vaan pyrkiä esittämään erilaiset vaikutukset niille ominaisessa muodossa mahdollisimman selkeästi, jotta itse kukin voisi arvioida vaihtoehtojen vaikutuksia omalta kannaltaan ja muodostaa tältä pohjalta perustellun mielipiteen vaihtoehtojen paremmuudesta. /10,26/

Yleisön mukaan asiat esitettiin tiedotustilaisuuksissa yleensä riittävän selkeästi ja suunnittelijoiden keskeisinä pitämiä asioita painottaen. Valituksia tuli enemmänkin tasapuolisuuden puutteesta ja siitä, että liikenne-ennusteet olivat liian keskeisessä osassa.

Joidenkin mielestä suunnittelijoiden käyttämä kieli oli tyypillistä kapulakieltä, jota vain alan asiantuntijat ymmärtävät. Esimerkiksi eri suunnitelmatyypit olisi pitänyt selittää paremmin; mitä tarkoittaa yleissuunnitelma jne. Lisäksi kritisoitiin sitä, että tilaisuuksissa esitettiin liikaa numerotietoa kuten liikenne-ennusteita ja kannattavuuslaskelmia.

Havainnollistamiseen käytettiin yleensä karttoja. Kovinkaan monet eivät kuitenkaan ole harjaantuneet karttojen lukemiseen niin hyvin, että pystyisivät arvioimaan miltä kartalle piirretty linjaus todellisuudessa näyttää ja mitä vaikutuksia sillä on ympäristöönsä. Kehittyneempää visualisointitekniikkaa hyväksi käyttämällä ongelmaa voitaisiin pienentää, mutta kaikkien vaihtoehtojen visualisoinnin arveltiin tulevan liian kalliiksi.

Suunnittelijat valittavat sitä, että vain moottoriteiden vastustajat saapuvat yleisötilaisuuksiin ja käyttävät puheenvuoroja tai esittävät kirjallisia kommentteja. Niinpä tiedotustilaisuuksissa ei katsottu syntyneen luotettavaa kuvaa suunnitelmien osakseen saamasta kannatuksesta ja vastuksesta.

Selvitystä koskevat lehtikirjoitukset olivat suunnittelijoiden mielestä usein epäasiallisia ja suunnitelmiin yksipuolisen kielteisesti suhtautuvia. Lehdistöä ei pidetty luotettavana tiedotuskanavana, koska kaikkea suunnittelijoiden oleellisena pitämää ja lehdistötiedotteissa ollutta tietoa ei julkaistu ja kirjoituksia pidettiin värityineinä. Suunnitteluryhmän omia kirjoituksia oli vaikeaa saada julkaistuksi sellaisinaan.

Julkisten tiedotustilaisuuksien järjestäminen ei ilmeisesti ollut sopiva keino tasapuolisen ja edustavan osallistumisen aikaansaamiseksi. Tiedotustilaisuuksista muodostui eräänlaisia taistelutilanteita, joissa suunnittelijat puolustautuivat hyökkäävää yleisöä vastaan. Tämä saattoi vaikuttaa lehtikirjoitusten kielteiseen sävyyn. /5,6/

Tilanneanalyysin monitieteisyysvaatimuksen vastaista oli rajata tietyt vaikutukset tarkastelun ulkopuolelle sillä perusteella, että niiden mittaamista varten ei ollut käytettävissä riittävästi tietoa. Esimerkiksi hiilidioksidipäästöjen vaikutukset sekä yhteiskuntataloudelliset vaikutukset jätettiin tarkastelusta pois, koska niiden arviointiin ei ollut riittävän luotettavaa laskentamallia. Osasyynä oli myös se, ettei näin laajalle ulottuvien vaikutusten tarkastelua yksittäisen tiehankkeen yhteydessä pidetty tarkoituksenmukaisena. Vaihtoehtoselvitysraportissa ei esitetä perusteluja em. vaikutusten pois jättämiselle. /5,10/

Tilanneanalyysin periaatteiden mukaan näinkin laajat vaikutukset olisi suunnittelun alkuvaiheessa pitänyt tuoda jossain muodossa esiin, vaikka niiden laadusta ja mittavuudesta ei ollutkaan tietoa. Mikäli vaikutusten tarkempaa selvittämistä ei olisi pidetty tarpeellisena, olisi rajausperusteet tulleet esittää julkisesti. /24/

5.4. Ajankäyttö

Merkittävää osallistumisen kannalta on se, minkä verran osallistujille varataan aikaa asioihin perehtymiseen, mikä on tietojen hankintaan ja analysointiin käytetyn ajan suhde, sekä miten rutinisointia ja tekniikkaa osataan käyttää tiedon hankinnan, esittämisen ja tiedonkulun nopeuttamiseen. /13/

Yleisöllä oli mahdollisuus esittää suunnitelmia koskevia kommentteja ja mielipiteitä jokseenkin koko suunnitteluprosessin ajan, joten yleisesti ottaen suunnitelmiin tutustumiseen lienee varattu riittävästi aikaa. Suunnitelmat olivat nähtävillä tunnin ajan ennen tilaisuuden alkua, mikä ei kuitenkaan ollut riittävän pitkä aika valmistella itse tilaisuudessa esitettäviä kysymyksiä. Tätä puutetta korjasi se, että kommentteja sai jättää myös jälkeensä /5,27/. Kyselyjen ja kommenttien analysointi vei suunnittelijoilta huomattavasti enemmän aikaa kuin alun perin oli oletettu, mikä hidasti suunnitelmien valmistumista. /5/

Tiedon hankintaa ja tiedonkulun nopeuttamista vaikeutti kokemuksen puute. Ihmisille esitetyt kysymykset olivat joko liian vaikeita tai liian epämääräisesti muotoiltuja, jotta niihin annetut vastaukset olisivat tuoneet juuri halutunlaista tietoa. Tästä esimerkkinä oli intressikyselyn vaikutustekijöitä koskeva kysymys, jonka useat vastaajat olivat ymmärtäneet väärin. Samassa yhteydessä esitetty tavoite- ja intressiluetteloa koskeva kysymys oli monelle vastaajalle liian hankala ja analyysin laatimisen kannalta ehkä väärin ajoitettu.

Vastaajat eivät täysin ymmärtäneet mihin kysymyksillä pyrittiin. Järkevämpää olisi ollut laatia ensin toiminto- ja tavoiteanalyysi, jonka pohjalta olisi voitu käydä järjestelmällistä keskustelua. Näin analyysiä olisi voitu tarpeen mukaan edelleen täydentää ja korjata.

5.5 Reiluus /5,6/

Osallistuvan suunnittelun reiluutta voidaan mitata mm. sillä, onko mahdollista manipuloida osallistumista ja siten suunnata lopputulosta, onko osallistujilla samat mahdollisuudet saada informaatiota, esittää näkemyksiänsä ja vaikuttaa informaation tuottamiseen, onko osallistumisesta ja alalta järjestetty koulutusta tai rajoittavatko käytännön seikat, kuten kokousajat, osallistumista. /13/

Useimmat ihmiset olivat tyytyväisiä tiedonsaantiin. Sanomalehdet olivat tärkein tiedonvälityskanava. Ilmoitukset tiedotustilaisuuksista lähetettiin valtakunnallisiin päälehtiin sekä eniten luettuihin paikallislehtiin, ilmaisjakelulehdet mukaan lukien. Jotkut pitivät ilmoituksia liian huomaamattomina. Parhaiten tietoa lieneekin saatu suunnittelusta kertovista sanomalehtikirjoituksista. Ilmoitus tiedotustilaisuudesta asetettiin nähtäville myös kyseisen kunnan ilmoitustaululle. Suunnitteluryhmä pyrki julkaisemaan ilmoitukset kaksi viikkoa ennen tilaisuutta, mutta tätäkään eivät kaikki pitäneet riittävänä valmistautumisaikana.

Kaikilla osallistujilla lienee ollut yhtäläiset mahdollisuudet saada tietoa ja esittää näkemyksiään suunnittelusta. Tiedon tuottaminen sitä vastoin oli lähes suunnittelijoiden yksinoikeus. Tiedon kriittinen arviointi olisi vaatinut sangen hyvää perehtyneisyyttä. Kuitenkin kansalaiset osallistui-
vat suunnitteluun ja tiedotustilaisuuksiin vapaa-ajallaan, joten syvällinen suunnitelmiin tutustuminen oli mahdollista vain harvoille. Periaatteessa ihmisillä oli mahdollisuus tiedon tuottamiseen esimerkiksi piirtämällä omia ehdotuksiaan linjausvaihtoehtoiksi kartalle, mutta tätä rajoitti ihmisten tottumattomuus karttojen käytössä. Suunnittelijoilla oli valta määritellä, mitä ja missä muodossa olevaa tietoa pidettiin merkittävänä.

Keskustelu tiedotustilaisuuksissa lipsui epäasiallisuuksiin puolin ja toisin. Muutamat yleisötilaisuuksiin osallistuneet valittivat suunnittelijoiden suhtautuneen yleisön mielipiteisiin ylimielisesti ja vastanneen erityisesti moottoritien vastustajien kommentteihin epäasiallisesti. Esimerkiksi ympäristövaikutuksia koskeviin huomautuksiin suunnittelijoiden väitettiin suhtautuneen vähätellen. Suunnittelijat taas pitivät merkittävänä syynä epäasiallisuuksiin yleisön esittämiä, usein henkilökohtaisuuksia koskevia kommentteja.

Yleisö syytti tilaisuuksia yksipuolisuudesta; todellista asiantuntemusta suunnittelijoilla katsottiin olleen vain puhtaista tiensuunnittelukysymyksistä. Jonkin verran valitettiin sitä, etteivät suunnittelijat kyenneet esittämään perusteluja väitteilleen edes niitä kysyttäessä.

Koulutusta osallistumisesta tai tiensuunnittelusta ei pyritty erityisemmin järjestämään, eikä se tiedotustilaisuuksia osallistumistapana käytettäessä olisi tarkoituksenmukaistakaan.

Tiedotustilaisuuksien kellonaikoja ja paikkoja - kaupungin tai kunnan keskustassa yleensä kello 17 - pidettiin hyvinä.

5.6 Kustannukset ja niiden jako /5/

Keskeiset kysymykset ovat kuka vastaa kustannuksista, onko valittu osallistumistapa parempi kuin joku toinen, halvempi vaihtoehto ja millä perusteella osallistumistapa on valittu. /13/

Lohjan seudun liikenneverkkosuunnitelman laadinnassa tiedotusta varten oli oma budjetti, vaihtoehtoselvityksessä sitä vastoin ei. Kustannuksista vastasi tiepiiri. Tieverkkosuunnittelu päätettiin keskeyttää väliaikaisesti, joten sen tiedotusbudjetista voitiin siirtää varoja vaihtoehtoselvityksen tiedotusta varten. Vielä alkuvuodesta 1988 selvityksen uskottiin vaativan 250 000 markan lisäbudjetin, mutta hanke laajeni tästä vielä moninker-

taisesti. Näin ollen piirin oli tehtävä konsultin kanssa uusi kustannus-arvio ja työsopimus. Tiedottamiseen kului yhteensä 600 000 - 700 000 markkaa, eli noin kolmannes selvityksen kokonaiskustannuksista.

Varojen käytön seurantaan vaikeutti se, ettei tilaajalla sen paremmin kuin konsulttillakaan ollut kokemusta uudentlaisista suunnittelumenetelmistä ja niiden edellyttämästä työmäärästä tai kustannuksista. Näin ollen piirissä ei kyetty vertaamaan erilaisten tiedotus- ja osallistumistapojen edullisuutta. Kustannuksia lisäsi merkittävästi se, että kesällä 1988 kansalaiset saivat tulla suunnittelutoimistoon milloin tahansa tutustumaan suunnitelmiin. Vasta myöhemmin päätettiin rajoittaa tutustumiskäynnit tiettyihin ajankohtiin, jotta suunnittelijat olisivat saaneet työrauhan.

Ennen varsinaisen työohjelman laadintaa konsultti ja piiri kävivät vielä 2-3 kuukauden ajan neuvotteluja yhteisten tavoitteiden ja toimintalinjojen laatimiseksi. Tänä aikana ei kuitenkaan vielä tullut ilmi tarvetta selvittää moottoritievaihtoehtoja laajasti. Riittävän laaja tiedottaminen ja vuoropuhelu jo tässä vaiheessa olisi todennäköisesti mahdollistanut myös paremman varojen käytön suunnittelun.

Tiedottamiseen käytettyjä menetelmiä pidettiin normaaleina ja tielaitoksen uuden käytännön mukaisina. Muunlaisten menetelmien käyttöä ei ilmeisesti harkittu. Avoimeksi jää kysymys siitä, olisiko joku muu tiedottamisen tai osallistumisen tapa ollut kustannuksiltaan edullisempi.

5.7 Joustavuus

Joustavuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä osallistumistavan soveltuvuutta sekä yksinkertaisiin paikallisiin että monitahoisiin ja alueellisesti laajoihin päätöksentekotilanteisiin. /13/

Julkiset tiedotustilaisuudet soveltunevat parhaiten paikallisten ja rajoitettujen kysymysten käsittelyyn, sillä tilaisuuksiin osallistuvat yleensä ne, joita suunnittelu välittömästi koskee.

Lohjalla oli kyse valtakunnallisesti merkittävästä hankkeesta, jossa pyrittiin sekä selvittämään moottoritien tarpeellisuutta että etsimään tielle sopivia linjausvaihtoehtoja Lohjan seudulla. Tiedotustilaisuudet osoittautuivat riittämättömäksi menetelmäksi alueellisesti rajattujen ja laajempien seudullisten intressien yhteensovittamiseksi. Keskustelu yleisistä periaatteista ei tahtonut onnistua, vaan yleisön kysymykset ja kommentit koskivat yleensä teknisiä yksityiskohtia. /5,6/

Ainakin seuraavat seikat näyttävät haittaavan tiedotustilaisuuksien soveltuvuutta laajojen ja monitahoisten ongelmien käsittelyyn:

- tilaisuuksiin osallistujista suurin osa on niitä, joiden omaa etua hanke koskee, mikä johtaa keskustelun helposti yksityiskohtiin
- osallistujilla ei yleensä ole laajojen ongelmien käsittelyn edellyttämiä riittäviä perustietoja
- osallistujat ovat paljon suunnittelijoiden tuottaman tiedon varassa, joten heidän roolinsa on väistämättä passiivinen ja puolustava, mikä vähentää periaatekeskustelussa tärkeää luovuutta ja erilaisten näkökulmien esille pääsyä

Näitä ongelmia voitaisiin todennäköisesti vähentää portaittaisella osallistumisjärjestelmällä, jossa ryhmät saisivat valita keskuudestaan yhteisiä edustajia suunnitteluun osallistumaan.

5.8 Osallistumisen aste ja menetelmän suhde tavoitteisiin

Osallistumisen astetta kuvaavat tasot voidaan jakaa seuraavasti /13/:

- manipulaatio
- terapia
- yksisuuntainen tiedottaminen
- kaksisuuntainen tiedonvälitys
- todellinen vuorovaikutus eli kansalaisten ja viranomaisten neuvottelukumppanuus

Osallistumisen asteeseen liittyviä merkittäviä kysymyksiä ovat myös kuka tekee lopullisen päätöksen, ovatko päätöksen perusteet selkeästi nähtävissä suunnitteluasiakirjoista, korjaako demokratia mahdollisesti päätöksentekoa tulevaisuudessa, onko järjestetty seuranta ja jälkiarviointi sekä siitä tiedottaminen. Keskeistä on myös se, että valittavat osallistumistavat ovat tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia. /13/

Avoimen suunnittelun päätavoite oli piirin ja konsultin edustajien mukaan kansalaisten tietojen ja toiveiden saaminen mukaan suunnitteluun. Lohjan hankkeessa aikaisemmin ongelmia aiheuttaneiden ristiriitojen sovittelun uskottiin myös onnistuvan parhaiten avoimen suunnittelumenetelmän avulla.

Ilmeisesti kokeilun tavoitteena ei ollut todellinen vuorovaikutus, sillä suunnittelijat puhuivat nimenomaan tiedottamisesta eivätkä osallistumisesta. Monet tiedotustilaisuuksiin osallistuneet uskoivat, että varsinaiset tielinjausta koskevat päätökset oli tehty jo ennen suunnittelun alkua tai

että suunnittelussa ja päätöksenteossa ei juuri panna painoa kansalaisten mielipiteille. Myös muutamilla suunnitteluryhmän jäsenillä oli saman kaltaisia epäilyjä. Avoimuuden 'piilotarkoituksena' pidettiin näin ollen kansalaisten rauhoittamista, tietyn suunnitelman markkinoimista tai tehtyjen päätösten muodollista oikeuttamista. /5,6/

Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi tarkemmin säädeltyjä osallistumismenetelmiä kuin pelkkiä tiedotustilaisuuksia. Tuen saamiseksi suunnitelmalle ja konfliktien lieventämiseksi tarvitaan tiiviimpää yhteydenpitoa kuin tiedotustilaisuudet tarjoavat. Useimmiten tiedotustilaisuuksissa käydään vain kerran tai kahdesti, mikä harvoin riittää todellisen vuoropuhelun aikaansaamiseen. Kansalaisten tietojen ja toiveiden saamiseksi käytettäväksi suunnittelijoilla tulisi olla mahdollisuus kontrolloida sitä, ketkä osallistuvat ja millaista tietoa kansalaisilta hankitaan. Nyt suunnittelijat joutuivat tekemään runsaasti ylimääräistä työtä analysoidessaan suunnittelun kannalta toisarvoisena pitämäänsä aineistoa. /3,5/

Lopullisen päätöksen tieyhteyden pääsuunnasta teki liikenneministeriö kuultuaan asiassa johtoryhmää, TVH:ta ja Uudenmaan tie- ja vesirakennuspiiriä. Tätä ennen TVH oli pyytänyt lausunnot valmiista raportista suunnittelualueen kunnilta, museovirastolta, sekä kaikilta johtoryhmässä edustettuina olleilta valtion laitoksilta. Päätös on ns. aiapäätös, joka tähtää yksityiskohtaisempaan suunnitteluun - tässä tapauksessa yleissuunnitelman laadintaan. Vaikka muodollinen päätösvalta olikin liikenneministeriöllä, oli johtoryhmän antamalla suosituksella päätöksen kannalta suuri merkitys. Johtoryhmän kokoonpano oli sikäli puutteellinen, että kaikki suunnittelualueen kunnat eivät saaneet siihen edustajiaan, kuten tielaitoksen nykyiset ohjeet edellyttävät. /5,23/

Päätöksen perusteet ovat osin nähtävissä vertailuraportissa, mutta koska vertailun erittelevyys on puutteellista, eivät ne käy ilmi riittävän hyvin. Vaikutusselvityksessä käytetyille vaikutustekijöille ei ole esitetty selkeitä tavoiteoletuksia, minkä vuoksi on vaikeaa päätellä millä perusteella vaihtoehdot on asetettu paremmuusjärjestykseen tietyn vaikutustekijän kannalta. Meluhaittojen, maatalouden ja vapaa-ajan asutuksen kannalta vaihtoehtoja ei ole eritelty alueittain.

Jotkut tiedotustilaisuuksiin osallistuneet olisivat toivoneet yhteenvetoa yleisöltä saaduista lausunnoista. Tällaista ei tehty, koska yleisökommenttien ei katsottu kuvaavan luotettavasti koko suunnittelualueen väestön mielipiteitä. Kritiikkiä aiheutti myös lähdeviitteiden puuttuminen vaihtoehtoselvitysraportista. /5,26/

Siitä huolimatta, että monet tiedotustilaisuuksiin osallistuneet suhtautuivat epäillen todellisiin vaikuttamismahdollisuuksiinsa, ei useimpien ihmisten halukkuus osallistua vastaavanlaisiin suunnitteluhankkeisiin ollut vähentynyt. **Tielaitoksen pyrkimystä avoimempaan suunnittelukäytäntöön pidettiin myönteisenä merkinä.** Voi olettaa, että laaja tiedottaminen on kasvattanut ihmisten tietoisuutta vaikuttamismahdollisuuksistaan ja lisännyt heidän valmiuttaan osallistua suunnitteluun tulevaisuudessakin. Näin ollen prosessi lienee edesauttanut demokratian kehittymistä. /6/

Varsinaista seuranta Lohjan hankkeessa ei ollut, mutta yleissuunnitelman laatiminen edellyttää perustietojen ajan tasalla pitämistä. Samalla jatketaan myös tiedottamista ja yleisötilaisuuksien järjestämistä. Ensimmäinen yleissuunnittelua koskeva yleisötilaisuus järjestettiin Lohjalla 30.1.1991. Tällöin esiteltiin liikenneministeriön hankepäätöstä, jonka mukaan yleissuunnittelu aloitetaan johtoryhmän suosittelman vaihtoehto C:n pohjalta. /5/

Valittua pääsuuntavaihtoehtoa voidaan muuttaa vielä yleissuunnitteluvaiheessakin, mikäli tälle on pitävät perusteet. Todennäköisimpiä syitä suunnitelman muuttamiseen olisivat liikennemäärien ennustamisessa tehdyt virheet tai valtion liikennesektorille varaamien määrärahojen vähentäminen. /5/

Vaikka tehty päätös ei olekaan juridisesti sitova, lienee sen vaikutus jatkosuunnittelulle ja keskustelulle huomattava. On helpompaa vedota tehtyyn hankepäätökseen, kuin esittää muita perusteluja kyseisen vaihtoehtoon paremmuudelle mahdollisesti muuttuneissa olosuhteissa.

Jo aiemmin esitetyistä syistä monet kansalaiset kokivat avoimen suunnittelun Lohjan hankkeessa lähinnä 'terapiana'. Tällöin ratkaisevat päätökset on tehty ja niiden väistämättömyyttä selitellään huolestuneille ihmisille. Pääasiallisesti kyseessä näyttää olleen **kaksisuuntainen tiedonvälitys** eli kansalaisille annettiin tietoja suunnitelmista ja heidän mielipiteitään kuultiin, mutta heillä ei ollut mahdollisuutta varmistua siitä, että mielipiteet otetaan huomioon suunnittelussa. Kansalaisilla oli oikeus antaa neuvoja, mutta yksinoikeus päätöksentekoon säilyi poliittisesti valituilla edustajilla ja luottamusmiehillä. Todelliseen vuorovaikutukseen ja neuvottelukumppanuuteen ei ylletty, sillä kansalaiset eivät osallistuneet suunnitelmien ja päätösten tekoon eikä heillä näin ollen ollut todellista valtaa ja vastuuta.

Mainittakoon, että myös tielaitoksen julkaisussa 'Selvitys suunnittelu-prosessin uudistamisesta' (1990) avoimella suunnittelulla tarkoitetaan lähinnä kaksisuuntaista tiedonvälitystä. /23/

Tielaitoksen aiempaan suunnittelukäytäntöön verrattuna Muurla-Loh-janhjarju vaihtoehtoselvityksen laadinta edusti varsin avointa ja kansalai-sia kuuntelevaa linjaa. Todellisesta vuorovaikutuksesta jäätiin vielä melko kauas - tätä mieltä olivat useimmat suunnittelu- ja johtoryhmän jäsenetkin. Tieverkkosuunnittelusta alkaneen hankkeen yllättävä paisu-minen sekä uuden menetelmän outous aiheuttivat joitakin ongelmia ja teknisiä kömmähdyksiä. Merkittävämpää oli kuitenkin se, että tapa, jolla tilanneanalyysiä sovellettiin ei näyttäisi olevan sopusoinnussa tilan-neanalyysin periaatteiden kanssa ja että yleiset tiedotustilaisuudet eivät olleet sopiva keino avoimelle suunnittelulle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

6 SUUNNITTELUN TAUSTAOLETUKSET

Suunnittelunäkemyksen ja osallistumis- ja suunnittelumenetelmien taustalla on aina tietty maailmankatsomus eli käsityksiä mm. arvoista, tiedon luonteesta sekä ihmisen, yhteiskunnan ja luonnon suhteista. Seuraavassa käsitellään joitakin suunnittelu- ja johtoryhmän jäsenten haastatteluissa ilmenneitä maailmankatsomukseen liittyviä seikkoja.

6.1 Yhteiskunnanäkemys /11/

Erilaisia yhteiskunnanäkemyksiä voidaan erottaa kolme: konsensus, säädellyt konfliktit ja konfliktit. Nämä edustavat erilaisia käsityksiä yhteiskunnallisesta järjestyksestä eli siitä, minkälainen normijärjestelmä ohjaa ihmisten toimintaa.

Konsensusnäkemys mukaan yhteiskunnallinen järjestys perustuu yleiseen, sanattomaan sopimukseen arvoista. Yhteiskunnan jäsenillä on yhteinen kulttuuri ja yhteiset arvot, mikä mahdollistaa yhteiskunnan eri osien erikoistumisen. Syntyy hierarkinen järjestelmä, jossa ylempi osajärjestelmä ohjaa alemmaa. Ristiriitoja pidetään väliaikaisina häiriöinä tasapainoa ylläpitävissä toiminnoissa ja oloissa. Kansalaiset osallistuvat päätöksentekoon vaaleilla valitsemiensa edustajien kautta.

Konfliktinäkemysessä painotetaan yhteiskunnallisia ristiriitoja muutoksen välttämättöminä käynnistävinä voimina. Ristiriidat aiheutuvat ennen kaikkea yhteiskunnan rakenteista eivätkä niinkään yksilöistä. Yhtenäistä arvoperustaa ei katsota olevan olemassa, vaan valtarakenteet pyrkivät ylläpitämään ja oikeuttamaan yhteiskunnassa vallitsevaa järjestystä. Konfliktien ei välttämättä tarvitse liittyä luokkaristiriitoihin, vaan kyse voi olla myös ihmisen arkielämän ja talous- ja hallintojärjestelmän välisestä ristiriidasta /18/. Osallistuminen nähdään usein julkisen vallan pyrkimyksenä oikeuttaa toimintansa antamalla ihmisille näennäistä vaikutusvaltaa, joskin myönnetään, että osallistuminen luo perustan myös yhteiskunnalliselle muutokselle.

Säädelyjen konfliktien näkemystä voidaan pitää kahden edellä kuvatun synteisiyrityksenä. Yhteiskunnassa on konflikteja ja keskenään ristiriitaisia intressejä, joita yhteiskunnan tulee kuitenkin sietää ja pyrkiä hillitsemään. Yleensä konfliktien ei oleteta kasaantuvan siten, että samat ihmiset olisivat aina vastakkain. Näin konfliktien paisuminen äkillisiä ja rajuja muutoksia vaativiksi on epätodennäköistä. Kansalaisten osallistumista pidetään tärkeänä silloin kun se auttaa konfliktien säätelyssä, muulloin perustana on edustuksellinen demokratia.

Lohjan hankkeen suunnittelua näyttäisi leimanneen konsensusnäkemykseen perustuva käsitys siitä, että yleinen etu ja yhteiskunnan tahto olisi määriteltävissä. Yleisen edun katsotaan ilmenevän mm. yksityisten ihmisten tai organisaatioiden tekemien tiealoitteiden sekä kaavoituksen kautta. Tielaitoksen tehtäväksi nähdään tämän yleisen edun edistäminen. Liikenteen määrä kasvaa, koska ihmiset tahtovat matkustaa autolla yhä enemmän. Näin ollen liikkumismahdollisuuksien lisääntyminen on yleinen etu. Tielaitoksen tehtävänä ei ole pohtia syitä liikkumishalujen lisääntymiseen, vaan ihmisten toiveet ja mieltymykset oletetaan annetuiksi. Liikenteen määriin vaikuttamista ei pidetä tielaitoksen tehtävänä, vaan liikennepoliittisena kysymyksenä, joka tulee hoitaa parlamentaarisella tasolla. Tielaitos on omaksunut roolikseen olla sektoriviranomainen, joka toteuttaa ylemmällä, poliittisella tasolla asetettuja tavoitteita, aivan byrokraattisten periaatteiden mukaisesti./5,22/

Tämän käsityksen mukaan tielaitos ei vaikuta ihmisten käyttäytymiseen ja valintoihin. Käsitys olettaa myös vallan yhteiskunnassa jakautuneen tasaisesti siten, että eri ryhmillä ja yksilöillä on yhtäläiset mahdollisuudet tuoda esiin mielipiteitään, toteuttaa halujaan ja vaikuttaa yhteiskunnan toimintaan. Yhteiskunnassa vallitsevaa järjestystä ei nähdä poliittisten päätösten ja valintojen muovaamana, vaan luonnollisena tilana, josta poikkeaminen merkitsisi kehityksen keinotekoista rajoittamista.

6.2 Suunnittelijan rooli

Haastattelujen perusteella suunnittelijan tehtävänä pidetään tosiasioiden esittämistä mahdollisimman puolueettomasti ja selkeästi. Suunnittelijaa pidetään **neuvonantajana**, jonka tulee esittää mielestään paras vaihtoehto, sillä asiaan perehtyneenä ammattilaisena hänellä tulisi olla käsitys vaihtoehtojen paremmuudesta. Perustelut tietyn vaihtoehdon paremmuudelle tulee esittää. Ihmisten arvoihin suunnittelija ei saa vaikuttaa. Suunnittelija tekee työnsä aikana valintoja, mutta suunnitteluryhmän sisäinen keskustelu ja sen jäsenten mielipiteiden ja näkökulmien erilaisuus katsotaan takeeksi tiedon objektiivisuudelle. /5/

Miten suunnittelijan puolueettomuuden vaatimus ja parhaan vaihtoehdon esittäminen sopivat yhteen? Eikö parhaan vaihtoehdon esittäminen merkitse aina kannanottoa tiettyjen arvojen ja intressien puolesta? Onko insinöörin tieto tietoa myös 'mökin mummulle'? Suunnittelijan roolia koskevien käsitysten taustalla tuntuu olevan ns. empiristiseen tietokäsitykseen nojautuva usko objektiivisen, puolueettoman tiedon olemassaoloon ja siihen, että yhteiskunnan kokonaisuus on puolueettomasti mitattavissa.

Tämä alun perin luonnontieteiden alkutaipaleelta peräisin oleva tietokäsitys on tieteen filosofian piirissä hylätty jo kauan sitten, mutta se elää edelleen sitkeästi asiantuntijakoulutuksen rakenteissa. Nykyisin tunnustetaan se, että havainnoijan ennakkokäsitykset, teoriat ja käsitejärjestelmä vaikuttavat siihen, miten hän tulkitsee ympäröivää maailmaa. Teorioihin ja ennakkokäsityksiin puolestaan vaikuttavat mm. kulttuuri, kokemukset, arvot, tunteet ja ihmisen oma toiminta./ks. esim. 8,28,29/

6.3 Arvot

Arvojen roolia suunnittelussa ja päätöksenteossa pidetään keskeisenä, mutta arvojen muodostumiseen suunnittelulla ei katsota olevan vaikutusta. Yhteiskunnassa vallitsevat arvot määräävät suunnittelun yleiset tavoitteet. Suunnittelijan ja suunnittelun tehtäväksi jää osoittaa keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Liikennemäärien kasvua pidetään osoituksena ihmisten halusta liikkua yhä enemmän. Liikkumisen vapautta käsitellään tällöin arvona, johon yhteiskunnan rakenteilla ja instituutioilla, muilla arvoilla, uudella tiedolla tai kokemuksilla on vähän jos lainkaan vaikutusta. Arvojen katsotaan muuttuvan hyvin hitaasti. Arvojen ja tosiasioiden erottamista toisistaan pidetään mahdollisena ja välttämättömänä. /5/

Yhtenä suunnittelun tärkeimmistä tehtävistä voidaan pitää yhteiskunnallisen keskustelun ja arvojen muodostuksen edistämistä. Tällöin on hylättävä perinteinen näkemys, jonka mukaan suunnittelu käsittelee arvoja vain ulkoa annettuina tosiasioina ja keskittyy pelkkien keinojen selvittämiseen. /1/

Taipumus tarkastella arvojen muodostumista yksilöiden psykologisista reaktioista käsin johtaa helposti siihen, että luonteeltaan yhteiskunnalliset ja sosiaaliset kysymykset nähdään liiaksi yksilöitä ja heidän elämänpiorejään koskevinä erilliskysymyksinä. /16/

6.4 Ihmiskäsitys /5/

Suunnitteluryhmän jäsenet pitivät yhtenä osallistumisen pahimmista ongelmista ihmisten luontaista itsekkyyttä. Lähes jokaisessa haastattelussa viitattiin tilanteisiin, joissa ihmisillä on 'oma lehmä ojassa'. Ympäristönsuojelua katsottiin usein käytetyn omien itsekkäiden intressien ajamiseen. Ihmisten uskottiin kiinnostuvan ympäristönsuojelusta ja yhteiskunnallisista asioista vain silloin, kun vaikutukset koetaan omakohteisesti. Tätä kuvastaa vaihtoehtoselvityksessäkin esitetty maininta, jonka mukaan asukkaiden "kiinnostus on kääntäen verrannollinen etäisyyteen tiestä". /26/

Taloudellista hyötyä pidetään ylivoimaisesti vahvimpana ihmisen toimintaa ohjaavana tekijänä. Ympäristö- tai muilla vaikutuksilla ei katsota olevan paljonkaan merkitystä. Ihmisten oppimiskykyä ja halua ymmärtää toisten ihmisten lähtökohtia pidetään varsin vähäisenä.

Muutosten vastustaminen nähdään ihmiselle ominaisena piirteenä. Uusien teiden rakentamista katsotaan vastustettavan, koska niiden aiheuttamista seurauksista ei voida olla varmoja. Vaikka nykytilanne ei olisikaan tyydyttävä, on se ainakin tuttu ja turvallinen.

Haastateltujen ihmiskäsitys muistuttaa uusklassisen talousteorian taustalla olevia käsityksiä ihmisestä egoistisena ja passiivisena hyötynsä rationaalisena maksimoijana. /25/

Voidaan kysyä antoiko Lohjan suunnitteluprosessi ihmisille mahdollisuuden tiedostaa oman ja muiden toiminnan vaikutuksia tai oppia yhteistoimintaa ja vastuuta. Oliko käytetty menetelmä - julkiset tiedotustilaisuudet - sellainen, joka sai ainoastaan linjausvaihtoehtojen lähellä asuvat ja koko moottoritien rakentamista vastustavat ilmaisemaan näkökantansa? Lukkiutuivatko ihmisten käsitykset entistä voimakkaammin siksi, että intressit jaettiin perinteisen eturyhmäjaon mukaisesti?

Eikö käsitys ihmisen luontaisesta itsekkyydestä itse asiassa oikeuta tuon itsekkyyden ja piittaamattomuuden ja siten ruoki itsestä käyttäytymistä? Antavatko yhteiskuntamme rakenteet mahdollisuuden muunlaiselle kuin taloudellista hyötyä maksimoivalle toiminnalle? Eli, ovatko suunnitteluryhmän jäsenten ihmisissä näkemät ominaisuudet luonteenomaisia ihmislaajille yleensä, vai ovatko ne pikemminkin kulttuurin ja olosuhteiden muovaamia?

7 SUUNNITTELU- JA PÄÄTÖKSENTEKO-ORGANISAA- TIO

Näyttäisi siltä, että Lohjan hankkeen suunnitteluryhmän jäsenten näkemykset olivat osin ristiriidassa käytetyn menetelmän takana olevien periaatteiden kanssa. Lienee kuitenkin turha kuvitella, että suunnittelijoiden vaihtaminen toisi osallistumisen kannalta toisen lopputuloksen, sillä "tekijät kuten institutionaalinen rakenne ja rutiini sekä sosiaaliset normit ja kulttuuri, vaikuttavat paitsi ihmisen toimintaan, myös hänen tapaansa nähdä ympäröivä maailma ja tavoitteisiin, joihin ihminen pyrkii" /8/.

Suunnittelija ei toimi tyhjiössä. Kannattaisikin pohtia, voidaanko todellista osallistumista saavuttaa vallitsevan suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmän puitteissa? Onko suunnittelijoilla ja virkamiehillä edes mahdollisuutta perustaa toimintaansa muunlaisiin näkemyksiin kuin Lohjan hankkeessakin on tehty?

Hallinnonalojen välinen työnjako on johtanut asiantuntijoiden roolin korostumiseen suunnittelussa. Eri alojen sektoriviranomaiset ovat lokeroituneet yhä enemmän omiin karsinoihinsa käyttämään oman alansa erityismenetelmiä ja ammattikieltä. Mikään hallinnonala ei tahdo ottaa vastuuta sektorirajat ylittävistä ongelmista, koska millään taholla ei ole ratkaisevaa erityisasiantuntemusta.

Järjestelmä on luotu käsittelemään ongelmia sellaisessa kuvitteellisessa maailmassa, jossa ongelmat ovat selkeästi rajattavissa, niistä vallitsee täydellinen tieto ja yhteiskunnan päämääristä vallitsee yksimielisyys. Sektorirajat ylittävään yhteistyöhön ei olla totuttu, saati sitten kansalaisten suoraan osallistumiseen. Tahtoa yhteistyön lisäämiseen tuntuu olevan, mutta institutionaaliset edellytykset - koulutus mukaan lukien - puuttuvat.

Liikennepoliittisen suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmän sisäinen sektoroituminen vaikeuttaa paitsi kokonaisvaltaisen liikennepoliittikan harjoittamista, myös osallistumisen järjestämistä. Lohjan hankkeessa edellytykset hedelmälliselle liikennepoliittiselle keskustelulle olivat minimaaliset, koska kyse oli tiensuunnittelusta, eikä yleisestä liikenneyhteyksien parantamishankkeesta.

Vaikka suunnittelussa oltiin periaatteessa halukkaita selvittämään perusteellisesti kaikki vaihtoehdot liikennejärjestelyjen hoitamiseksi ja tarkastelemaan ongelmaa monipuolisesti, ei ainakaan suunnitteluryhmän

kokoonpano tarjonnut tähän hyviä edellytyksiä. Kaikki ryhmän jäsenet - aina kunnan ja kaupungin edustajia myöten - olivat saaneet teknisen alan koulutuksen ja useimmat olivat nimenomaan tiensuunnittelun asiantuntijoita. Suunnitteluryhmä määritteli pitkälti sen, mitä vaihtoehtoja pidettiin mahdollisina. Tien tarpeellisuuden asettamista kyseenalaiseksi ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi, minkä vuoksi keskustelu eräiden kansalaispiirien kanssa oli vaikeaa.

Mikäli demokratiaa pidetään tavoiteltavana, mutta liikennepoliittista keskustelua hanketasolla ei nähdä sopivana, lienee pakko olettaa, että kansanvalta toteutuu edustuksellisen järjestelmän kautta ja että sektoroitunut, hierarkinen hallintojärjestelmä toimii aukottomasti. Kun poliittisella tasolla olisi asetettu tietyt liikennepoliittiset tavoitteet, voitaisiin näiden pohjalta johtaa yksiselitteisesti hanketason ratkaisuja. Laajempaan osallistumiseen ei tällöin olisi aihetta. /4/

Tähän näkemykseen liittyy kuitenkin mittavia ongelmia. Ensinnäkin, periaatetason ratkaisut tulevat merkityksellisiksi vasta käytännön tilanteissa. Niinpä periaatetasolla voidaan sitoutua hyvinkin rohkeisiin päätöksiin, mutta käytännössä periaatteet jäävät toteutumatta tai niitä sovelletaan niin löyhästi, että ne menettävät merkityksensä. Toinen ongelma on se, että samasta periaateratkaisusta voidaan loogisesti johtaa hyvinkin erilaisia käytännön sovelluksia. Osin näistä syistä esimerkiksi liikennepoliitikalle asetetut yleiset tavoitteet voivat olla keskenään ristiriitaisia, joten todelliset päätökset on jätettävä toimeenpanotasolla ratkaistaviksi. Tielaitos ei silloin voi olla epäpoliittinen, vaan siitä tulee tiepolitiikan tekijä. /4/

Jos osallistumista pidetään toivottavana, on kysyttävä millä tasolla ja miten osallistuminen olisi järjestettävä ja mihin osallistumisella pyritään. Voidaanko osallistumiselle luoda kunnollisia edellytyksiä nykyisen sektorihallinnon puitteissa jos koko järjestelmä pohjautuu oletukselle aukottomasta, hierarkisesta systeemistä, jossa asiantuntijasuunnittelijoiden tehtävänä on vain johtaa ylemmän tason tavoitteista käytännön toimenpidesuunnitelmia? Jääkö osallistumiselle tällaisessa järjestelmässä enää mitään tehtävää?

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Muurla-Lohjanharju vaihtoehtoselvitys oli ensimmäisiä tiensuunnitteluhankkeita, jossa pyrittiin todella laajaan tiedottamiseen ja kansalaisten aktivoimiseen. Uudenlaisen suunnittelutavan kokeiluna hanketta voidaan pitää rohkaisevana merkinä tielaitoksen pyrkimyksestä yhteiskunnallisen asemansa ja tehtäviensä uudelleen määrittelyyn.

Aitoon neuvottelukumppanuuteen kansalaisten ja suunnittelijoiden välillä ei ylletty. Osallistumista ja vuorovaikutteisuutta ei kuitenkaan voi pitää itsetarkoituksena, vaan käytettävät menetelmät riippuvat suunnittelulle asetetuista tavoitteista ja käsityksestä ongelmien luonteesta.

Suurin este osallistumiselle näyttäisi olevan usko havainnoijasta riippumattomiin, muuttumattomiin tosiasioihin. Tähän näkemykseen pohjautuvat niin sektoroituneet hallinto- ja koulutusjärjestelmämme kuin myös asiantuntijavaltainen suunnittelukäytäntömme. Tämän uskon mukaan laajemmalle osallistumiselle ei ole tarvetta, sillä ongelmat kyetään selvittämään jatkuvasti lisääntyvän asiantuntijatiedon avulla.

Kansalaisten ja viranomaisten välisen neuvottelukumppanuuden kokeminen mielekkääksi edellyttää käsitystä, jonka mukaan totuudet ovat ajan ja näkökulman mukaan muuttuvia, jolloin suunnittelun ratkaisut joudutaan aina tekemään osin epävarman ja puutteellisen tiedon pohjalta. Ongelmat ovat niin laajoja ja vaikeasti rajattavia, ettei niitä voida käsitellä vain yhden hallinnonalan puitteissa. Niiden ratkaisut vaikuttavat eri ihmisiin ja ryhmiin, joilla on usein erilaiset ja ristiriitaiset tavoitteet.

Lohjan hankkeessa avoimuuden tavoitteena oli jakaa kansalaisille informaatiota, saada näiltä suunnittelun kannalta hyödyllistä tietoa sekä luoda kannatusta tehtäville suunnitelmille ja lievittää konflikteja. Tiedon välittämistavoitteessa onnistuttiin parhaiten, sitä vastoin muista päämääristä jäätiin melko kauas. Tiedotustilaisuuksien järjestäminen ei ollut riittävä keino näiden päämäärien saavuttamiselle.

Keskeisimpiä ongelmia osallistumisen järjestämisessä on saada kansalaiset organisoitumaan siten, että vuoropuhelulle luotaisiin edellytykset niin yksittäisten tiehankkeiden kuin valtakunnallisen liikennepolitiikan suunnittelussa. Toiminto- ja tavoiteanalyysiä voitaisiin käyttää suunnittelun alkuvaiheessa auttamaan samanlaisia näkemyksiä edustavien ihmisten organisoitumista. Muodostetut ryhmät voisivat sitten valita edustajansa varsinaiseen suunnittelun yhteistyöryhmään.

Suunnittelun käynnistymisestä ja etenemisestä tulisi tiedottaa laajasti. Yhteistyöryhmän kokousten tulisi olla julkisia. Joukkotiedotusvälineiden käyttöön on panostettava. Tämän kaltaisesta suunnittelusta on kokemuksia mm. vesi- ja ympäristöhallituksen YV-projektissa. /30/

Menettely poikkeaa kunnallisesta, edustuksellisesta demokratiasta siinä, että organisoitumisen perusteena ovat yhtenevät mielipiteet tietyssä tilanteessa, eivätkä puolue- tai kuntarajat. Suunnittelijat eivät valitse osallistujia, vaan kansalaiset valitsevat itse edustajansa.

Hanketason osallistuminen yksin tuskin vähentää ristiriitoja tai kansalaisten ja suunnittelijoiden turhautumista, sillä mahdollisuudet vaikuttaa liikennepoliittikkaan edustuksellisen demokratian kautta koetaan hyvin vähäisiksi. **Osallistuminen tulisikin kytkeä jo valtakunnan tason liikennepoliittiseen suunnitteluun.** Tämä edellyttää muutoksia paitsi osallitumistavoissa ja suunnittelumenetelmissä, myös suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmässä. Järjestelmän muuttaminen ja osallistumisen lisääminen eivät varmasti suju ilman vastarintaa, sillä muutos merkitsisi kajoamista saavutettuihin etuihin ja valta-asemiin.

Hallintojärjestelmän epäedullisuus osallistumisen kannalta ei kuitenkaan oikeuta passiivisuutta. Kysymyksen osallistumisen mahdollisuudesta nykyisen järjestelmän puitteissa voi näet asettaa toisinkin eli voisiko poliittis-hallinnollinen järjestelmä säilyä muuttumattomana, jos eri hallinnonaloilla alettaisiin määrätietoisesti edistää kansalaisten osallistumista suunnitteluun? Ellei hallinto- ja suunnittelujärjestelmä muodostakaan itsesäätelevää, aukotonta hierarkiaa, ei sen muuttaminenkaan onnistune ylhäältä alaspäin annettavien käskyjen voimalla. Yhteiskunnan muuttaminen on eri tekijöiden vuorovaikutuksen tulos. /ks. esim. 4,19/

Jos käsitys julkisen hallinnon epäpoliittisuudesta hylätään, avautuu myös osallistumisjärjestelmien kehittämiselle ja hallintokulttuurin muuttamiselle uusia mahdollisuuksia. Vaikka parlamentaariset päätökset viime kädessä määräävät hallintojärjestelmän rakenteesta, on julkishallinnolla suuri vaikutus muutostarpeen syntymiseen. Tielaitoksen pyrkimys entistä avoimempaan ja vuorovaikutteisempaan suunnitteluun lisää painetta myös hallintojärjestelmän muuttamiseen.

Sektorirajat ylittävä yhteistyö edellyttää myös sektorirajat ylittävää koulutusta ja tutkimusta. Uuteen ajattelutapaan eivät totu hetkessä sen enempää hallinnossa työskentelevät virkamiehet, vaaleilla valitut luottamushenkilöt kuin kansalaisetkaan. Muutoksen tarpeen ja vaikutusten tiedostaminen on kuitenkin perusedellytys muutoksen onnistumiselle.

9 LÄHTEET

1. Albrecht, J. 1985: Planning as a Social Process - The Use of Critical Theory. Lang; Frankfurt am Main, Bern, New York.
2. Davidoff, P. & Reiner, T.A. 1973: A Choice Theory of Planning. Teoksessa Faludi (toim.): A Reader in Planning Theory. Urban and Regional Planning Series, Vol. 5. Pergamon Press, Oxford. s. 11-39.
3. Glass, J.J. 1979: Citizen Participation in Planning: the Relationship Between Objectives and Techniques. Journal of the American Planning Association 45 (2): 180-189.
4. Grauham, R-R. 1973: Notes on the Structure of Planning Administration. Teoksessa Faludi (toim.): A Reader in Planning Theory. Urban and Regional Planning Series, Vol. 5. Pergamon Press, Oxford. s. 297-316.
5. Seuraavien johto- ja suunnitteluryhmän jäsenten haastattelut:

Matti Teräsvirta, Liikenneministeriö (projektin aikana
Uudenmaan tiepiiri)
Mauri Heikkonen, Ympäristöministeriö
Rolf Nyström, Uudenmaan lääninhallitus
Erkki Pätiälä, Espoon kaupunki (Lohjan apulaiskaupunginjohtaja projektin aikana)
Ronald Westermarck, Uudenmaan tiepiiri
Pentti Karvonen, Tiehallitus
Markku Linnasalmi, Tiehallitus
Heikki Männistö, Valtionrautatiet
Raimo Jouhikainen, Länsi-Uudenmaan seutukaavaliitto
Heikki Rouvinen, Lohjan kunta
Maarit Saari, Suunnittelukeskus Oy
Stig Wilkman, Suunnittelukeskus Oy
Jaana Mäkinen, Suunnittelukeskus Oy

6. Haastatteluja seuraavien henkilöiden kanssa:

Karl-Fredrik Londén, Lehmijärven kalastuskunta
Marja-Liisa Merz, Moisio-seura
Hannele Ilomäki-Piirilä, Lohjan seudun ympäristöyhdistys
Irma Vahvaselkä, Paloniemen kylätoimikunta
Mirjam Noutere, Routio-seura
Juhani Juurakko, Lohjan yrittäjät r.y.
Matti Mansikkaharju, Suninhaka-seura
Kaija Eerola, Saukkolan kylätoimikunta
Vilho Eerola, Saukkolan kylätoimikunta

Jari Peltola, KTK Lohja
Markku Kaukoranta, Moisio-seura
Seija Iso-Markku, Kynärjärven pienviljelijäyhdistys
Risto Murto, Lohjan kaupungin ja kunnan ympäristösihteeri
Rolf Oinonen, Vaihtoehtoja moottoriteille kansalaistoimikunta
Seija Salokari, Perttilä-seura

7. Hahtola, K. 1990: Pragmatic-hermeneutical human action model for environmental planning. *Administrative Studies* 9 (4): 272-288.
8. Hodgson, G.M. 1988: *Economics and Institutions*. Polity Press. Oxford. s. 35-36, 62-63.
9. Leskinen, A. 1987: Vertailumenetelmät ympäristöön merkittävästi vaikuttavassa viranomaisien päätöksenteossa. Ympäristöministeriö, ympäristön- ja luonnonsuojeluosasto, sarja A, 63/1987. Helsinki. s.19.
10. Leskinen, A. 1987: Alueellisen vesiensuojelun kehittäminen. Vesi- ja ympäristöhallitus/VYT. Muistio 31.12.1987.
11. Leskinen, A. & Turtiainen, M. 1988: Osallistuva suunnittelu ja 'SOFY'-projekti. *Yhteiskuntasuunnittelu* 26(4):10-18.
12. Leskinen, A., M. Turtiainen, M. Jantunen, M. Lehtonen, V. Leskinen, H. Matinpuro, & S. Riikonen 1989: Lahden eteläisen ohi-tustien vaihtoehtojen vertailu. Helsingin yliopisto, maankäytön ekonomian laitos, monistesarja 1/1989.
13. Leskinen, A., Salminen P. & Turtiainen, M. 1991: Ympäristövaikutusten arviointiprosessin perusteet. Helsingin yliopisto, maankäytön ekonomian laitos. Julkaisuja 10/1991. s.11-15.
14. Nurmi, R. 1985: Tietoyhteiskunnan organisaatiot: typologinen tarkastelu. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Sarja A 6:1985. Turku.
15. Osallistumistoimikunnan mietintö 1981. Komiteanmietintö 1981:54. Helsinki. s. 5, 9-12.
16. Paldanius, J. & Sairinen, R. 1989: Energiahuolto yhteiskunnan muutoksessa. Helsingin yliopisto, maankäytön ekonomian laitos. Julkaisuja 9/1989. s.15.
17. Paldanius, J. 1991: Ympäristövaikutusten arviointiprosessi ja sen kaksi peruslinjaa. Alustus Teknillisen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen järjestämässä seminaarissa "Ympäristö- ja hyvinvointivaikutusten arviointimenetelmät energia-alan suunnittelussa" Otaniemessä 29.5.1991. s.4.

18. Raunio, K. 1987: Sosiaalipoliittisen tutkimuksen kysymyksenasetteluista. *Sosiaalipoliitikka* 12:81-93.
19. Summa, H. 1989: Hyvinvointipoliitikka ja suunnitteluretoriikka: Tapaus asuntopoliitikka. *Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeseuksen julkaisuja A 17*, Otaniemi. s. 204-210.
20. Suunnittelukeskus Oy 1987: Lohjan seudun tieverkko- ja liikenneturvallisuussuunnitelma. Työsuunnitelma 22.9.1987.
21. Söderbaum, P. 1986: Beslutsunderlag: ensidiga eller allsidiga utredningar? *Doxa. Serie för kommunal ekonomi och organisation*, Nr. 9. Lund.
22. Tielaitos avaa ovia yhteiskuntaan 1990. Pääjohtaja Jouko Loikkasen haastattelu. *Net-lehti*, 6/1990, s. 7-9.
23. Tiehallitus, kehittämiskeskus: Vaiheistettu päätöksenteko, selvitys suunnitteluprosessin uudistamisesta. Toukokuu 1990.
24. Toiminto- ja tavoiteanalyysi 1991: Menetelmä vaikutusten kohdentumisen arviointiin. Diskurssi Oy. 9 s. Julkaisematon.
25. Tool, M. R. 1979: *The Discretionary Economy. A Normative Theory of Political Economy*. Goodyear, Santa Monica. s. 43-63.
26. Turku-Helsinki tieyhteydet välillä Muurla-Lohjanharju: vaihtoehtoselvitys 1989. Suunnittelukeskus Oy ja TVL:n Uudenmaan piiri.
27. Turku-Helsinki tieyhteydet välillä Muurla-Lohjanharju; vaihtoehtoselvitys. Tiedottaminen projektin aikana 1989. Suunnittelukeskus Oy. Julkaisematon.
28. Venkula, J. 1987: Tietoyhteiskunta - miksi se ei tule? *Tiedepoliitikka* (1): 3-10.
29. Venkula, J. 1988: Miksi tieto ei auta? *Tiedepoliitikka* (3): 15-24.
30. Vesi- ja ympäristöhallitus 1990. Kokemuksia osallistumisesta ja vaikutusten arvioinnista vesiensuojelun suunnittelussa. *VYH:n julkaisuja - sarja A 62*.

LIITE Esimerkki kyselylomakkeesta

SUUNNITTELUKESKUS OY

*****KYSELYLOMAKE

Lohjan seudun tieverkko- ja
liikenneturvallisuussuunnitelma

A. MOOTTORITIEVAIHTOEHDOT VÄLILLÄ LOHJANHARJU-MUURLA

Mikä esitetyistä moottoritien linjausvaihtoehdoista on Lohjan seudun kannalta mielekkäin ?

- | | | |
|-------------------------------|-------------------------------------|-----|
| Vaihtoehto A | <input checked="" type="checkbox"/> | tai |
| Vaihtoehto B | <input type="checkbox"/> | |
| Vaihtoehto C | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Nykyisen valtatieparantaminen | <input type="checkbox"/> | |
| Jokin muu ratkaisu, mikä ? | <input type="checkbox"/> | |

B. PÄÄTIEVAIHTOEHDOT LOHJAN SEUDULLA

Miten muuttaisitte Lohjan seudun tieverkkovaihtoehtoja ?

VAIHTOEHTO K1.

1. Huolehdittava liittymien sujuvuus kantatiehen 53 ja moottoritiehen.
2. Liittymät on asetettava siten, että ulkokuntalainen käyttää mielikseen Lohjan palveluja.
3. Kantatie 53 4-kaistaiseksi

Puuttuuko mielestänne vaihtoehtojoukosta jokin vaihtoehto, jonka vaikutukset tulisi tarkastella ?

ELSA-rata! Lohja on todella "rautatiemotissa",
ratavaihtoehtoja tulisi tarkistaa.

C. VAIKUTUSTEKIJÄT

2

Mitkä ovat mielipiteenne alla olevasta vaikutustekijäluettelosta ?

Mitä haluaisitte poistaa tai lisätä ?

Liikennejärjestelmä

liikenneturvallisuus

ajokustannukset

matka-aika

ajomukavuus

Ihmiset/asutus

liikennemelu

ilman saasteet

tärinät

estevaikutukset

vesihuolto

liikkumismahdollisuudet

ulkoilu ja vapaa-aika

Maisema ja ympäristö
(ei ihmiset)

maisemakuva/kaupunkikuva

luonnonsuojelu

kulttuuriympäristö

vesiensuojelu

Elinkeinoelämä

maa- ja metsätalous

teollisuus

kauppa

Yhteiskunta (-politiikka)

tiestön rakennuskustannukset

tiestön kunnossapitokustannukset

vapaa-ajan asutus

maankäytön kehittäminen

liikennepolitiikka

aluepolitiikka (keskusrakenteet)

yhteydet Hki-Tku

Etelä-Suomen liikenne ja kuljetukset

D. INTRESSILUETTELO

3

Mitä intressejä tulee Teidän mielestänne ottaa huomioon vaihtoehtojen vertailussa ? Muutamia mielipiteitä.

Voitte esittää useita intressejä ja lähestyä asiaa eri intressiryhmien näkökannalta katsottuna. Esim. asukasyhdistyksen edustajan intressit voivat olla asuntoalueen kannalta meluttomuus ja saastettomuus mutta myöskin hyvät yhteydet keskustaan.

Täyttäkää lomake seuraavan esimerkin mukaisesti:

Intressi	Tavoite
Asuminen Roution kylässä	Vähän melua ja saastetta Hyvät tieyhteydet Lohjan keskustaan
Teollisuustoiminta Muijalla	Hyvät kuljetusyhteydet Hkiin ja Turkuun Työntekijöille helpot työmatkat
JATKAKAA TÄSTÄ	
1. Liikkuminen Lohjan alueella.	Hyvät kulkuyhteydet joka suuntaan.
Asuminen Vappulan kylässä	Luonnonläheisyys sekä vapaa-aika ja ulkoilumahdollisuudet hyviksi.
2. Teollisuustoiminta Virkkalassa	Kuljetusyhteydet sekä rautateitse että maanteitse.
3.	Tehostettava valvontaa siten, että sekä teollisuuden päästöt että vesistöjen saastuminen saadaan kuriin.
4.	
5. Kanta-asutus Vohloisten alueella	Ei enää pirstota pieniä rantatontteja, vaan yhteiset virkistysalueet käyttöön. Kiinnitettävä huomiota rantaviivaan ja arkkitehtoonisesti sopivaan maisemakuvaan. Huomioida kulkuyhteydet sekä maitse että vesitse.

Kuinka monta henkilöä tai millaista painoa intressit edustavat?

Vappula-Vohloisten kylätoimikunnan alueeseen kuuluu noin 200 taloutta. Toimikunta käsittää 12 henkilöä.

TIELAITOKSEN SELVITYKSIÄ

- 10/1991 Tielaitoksen laatujärjestelmän kehittäminen; suunnittelun laatujärjestelmä, esiselvitys. TIEL 3200010
- 11/1991 Ympäristövaikutusarviot pääsuuntaselvityksissä. TIEL 3200016
- 12/1991 Selvitys nopeuden alentamiskeinoista taajamateilla. TIEL 3203613
- 13/1991 Selvitys nopeusrajoitusten määrittämisestä ja vaikutuksista. TIEL 3200011
- 14/1991 Jalankulkijan ja pyöräilijän vammautumisesta liikennealueilla. TIEL 3200012
- 15/1991 Liikenneinvestoinneista päättäminen; Arvio suunnittelunäkemyksestä. TIEL 3200013
- 16/1991 Paristotyyppin ja ympäristön lämpötilan vaikutus varoitusvilkun toimintaan. TIEL 3200014
- 17/1991 The Effect of Battery Type and Ambient Temperature on the Operation of Warning Flashers. TIEL 3200015E
- 18/1991 Pohjaveden suojaus maatiivisteellä tien luiskassa. TIEL 3200017
- 19/1991 Liikennetunnelien kuivatus- ja lämpöeristysrakenteet. TIEL 3200018
- 20/1991 Kunnossapidon tuloksen mittaus. TIEL 3200019
- 21/1991 Tiesuolauksen vaikutus pohjaveteen Salpausselän alueella. TIEL 3200020
- 22/1991 Tiekohtaiset nopeusrajoitukset ja onnettomuudet 1984 - 1988. TIEL 3200021
- 23/1991 Kiertoliittymät ja niiden välityskyky. TIEL 3200022
- 24/1991 Teiden kantavuusvaihtelut 1987-89. TIEL 3200023
- 25/1991 Tierakenteen kantavuusvaihtelu ja laskennalliset kantavuudet. TIEL 3200024
- 26/1991 Joukkoliikenne; Kirjallisuusselvitys ja -referaatit. TIEL 3200025
- 27/1991 Kauhavan taajamatien saneerauksen vaikutukset. TIEL 3200026
- 28/1991 Kuormausjärjestelyt teiden kunnossapidossa. TIEL 3200027
- 29/1991 Collisions with Road Structures and Appurtenances. TIEL 3200028E
- 30/1991 Tien hoitoajoneuvojen vahinkotutkimus. TIEL 3200029
- 31/1991 Polttoaineen hinnannousun vaikutus autonkäyttöön. TIEL 3200030
- 32/1991 Liikenneonnettomuuksien aikasarjaennuste vuodelle 1991. TIEL 3200031
- 33/1991 Hirvieläinonnettomuudet yleisillä teillä 1990. TIEL 3201921-91
- 34/1991 Hankasalmen ja Kauhavan taajamakuvatarkastelu. TIEL 3200032
- 35/1991 Tietullit ja kiinteät tienkäyttömaksut, optimaalinen maksujärjestelmä tieliikennesektorille. TIEL 3200033